

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
FACULTÉ DE DROIT

LA POLITIQUE DOUANIÈRE DE LA ROUMANIE DES DÉBUTS JUSQU'A NOS JOURS

THÈSE

présentée à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel
(Section des Sciences commerciales et économiques)

POUR OBTENIR LE GRADE DE
DOCTEUR ÈS SCIENCES COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES

PAR

CAROL B. FAUST

LICENCIÉ ÈS SCIENCES COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES

PARIS
IMPRIMERIE CHANTENAY
15, Rue de l'Abbé-Grégoire, 15

—
1934

LA POLITIQUE DOUANIÈRE
DE LA ROUMANIE
DES DÉBUTS JUSQU'A NOS JOURS

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
FACULTÉ DE DROIT

LA POLITIQUE DOUANIÈRE DE LA ROUMANIE DES DÉBUTS JUSQU'A NOS JOURS

THÈSE

présentée à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel
(Section des Sciences commerciales et économiques)

POUR OBTENIR LE GRADE DE
DOCTEUR ÈS SCIENCES COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES

PAR

CAROL B. FAUST

LICENCIÉ ÈS SCIENCES COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES

PARIS
IMPRIMERIE CHANTENAY
15, Rue de l'Abbé-Grégoire, 15

1934

*25556

La Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel,
Section des Sciences commerciales et économiques,
sur le rapport de M. le Prof. P.-E. Bonjour, autorise
la publication de la présente thèse de M. Carol
B. Faust de Roumanie ; cette thèse a pour titre :
*La politique douanière de la Roumanie des débuts
jusqu'à nos jours.*

La Faculté ne donne ni approbation, ni impro-
bation aux opinions émises, ces opinions devant être
considérées comme propres à l'auteur.

Neuchâtel, le 3 juillet 1934.

Le Doyen de la Faculté de Droit,
MECKENSTOCK.



A MES PARENTS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT-PROPOS

On nous a fréquemment demandé, et surtout à l'étranger, pourquoi nous avons choisi comme sujet d'étude la politique douanière d'un pays qui est trop souvent caractérisé par deux mots : « pays balkanique ». Or, quand on dit « pays balkanique », on pense généralement à pays inférieur.

La belle et forte Roumanie est notre patrie, et lorsque nous nous sommes mis à la recherche d'un sujet pour cette étude, nous étions déjà fixés sur un point : il ne pouvait avoir trait qu'à la Roumanie. Quant au sujet lui-même, nous avons hésité quelque temps avant de nous décider pour la politique douanière. Non pas que le sujet nous ait paru d'un intérêt insuffisant. Les problèmes économiques sont aujourd'hui plus que jamais à l'ordre du jour et ce sont eux, sans doute, qui préoccupent le plus les gouvernements de tous les pays, qui nous dirigent à pas de géant vers l'autarchie économique la plus parfaite et dont dépend la paix et la tranquillité du monde entier. Ce qui nous a fait hésiter,

c'était plutôt l'importance de ces problèmes et la crainte de ne pas pouvoir arriver aux buts que nous nous proposâmes : donner aux industriels et aux commerçants roumains une étude qui puisse leur servir de guide dans leurs opérations, montrer aux étrangers que la Roumanie n'est pas du tout le pays arriéré tel qu'on le considère, à tort trop souvent, et donner aux étudiants un court aperçu de l'histoire douanière roumaine.

Les pages qui suivent sont le résultat de longues études, d'une pratique commerciale assez considérable ainsi que de nombreuses enquêtes faites dans les cercles industriels et commerciaux, aux Ministères des Finances et de l'Industrie et du Commerce, à la Banque Nationale de Roumanie et auprès des Chambres de Commerce.

PREMIÈRE PARTIE

**L'ÉVOLUTION
DU TARIF DOUANIER ROUMAIN**

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

L'histoire de la politique douanière roumaine ne remonte pas très loin dans le passé et les quelques essais législatifs qui ont été faits depuis 1831 — l'année de sa naissance — jusqu'au commencement du xx^{e} siècle, pour mettre une base à l'économie nationale, sont trop rares et trop primitifs pour donner lieu à une étude approfondie. Mais, si peu intéressants soient-ils, ils nous montrent tout de même les efforts que la nation roumaine a dû réaliser pour mettre de l'ordre — en vue d'un futur progrès économique — dans son organisation douanière. Pour éviter des lacunes dans notre exposé, nous citerons les premiers essais législatifs tentés dans ce domaine, en même temps que nous esquisserons les grands événements politiques du siècle passé, dont les provinces roumaines furent l'objet.

Disons d'emblée que la Roumanie, telle qu'on l'envisage aujourd'hui, n'existe que depuis 1861.

Jusqu'alors le pays se composait des deux provinces : la Moldavie et la Valachie qui, au point de vue administratif, étaient séparées l'une de l'autre et qui, pendant tout le long du XIX^e siècle, formèrent la « pomme de discorde » entre la Russie et l'empire ottoman, devant subir toutes les rigueurs et les misères que les guerres perpétuelles entre ces deux puissances provoquèrent.

Les richesses naturelles des provinces roumaines, ainsi que leur position géographique excellente, furent de tout temps une forte attraction pour les tsars de Russie qui, sous prétexte de vouloir défendre la cause chrétienne dans les Balkans, ne cherchaient que la suprématie territoriale dans le Proche-Orient. Une étude de l'armistice signé par les deux empires belligérants en 1807 confirme cette affirmation. En effet, le tsar exigeait :

- 1^o La concession des provinces roumaines ;
- 2^o L'indépendance de la Serbie sous le double protectorat de la Russie et de la Turquie ;
- 3^o La reconnaissance du protectorat russe sur la Géorgie, l'Imérétie et la Mingrélie.

La Porte refusant ces conditions, une nouvelle guerre éclata en 1809, qui trouva sa continuation en 1811 et finit par la défaite des Turcs à Slobozia (12-14 octobre 1811). En 1812, Alexandre I^{er} s'était arrêté dans ses succès contre l'empire ottoman pour faire face à Napoléon. A sa mort, en 1825, ce fut Nicolas I^{er} qui lui succéda et le vieux projet de Catherine II devait enfin s'accomplir. L'armée russe franchit la frontière du Prut le 7 mai 1828, mais elle dut opérer une retraite désastreuse et ce ne fut qu'en 1829 que le rêve de la suprématie trouva sa réalisation. Franchissant les Balkans, l'armée russe

ne s'arrêta qu'à Andrinople, jetant la panique parmi les Turcs, qui, par le traité d'Andrinople, signé le 14 septembre 1829, renoncèrent à la Moldavie, à la Valachie, à la Serbie et à la Grèce, cédant en même temps à la Valachie toutes les villes qu'ils possédaient sur la rive gauche du Danube. Les habitants musulmans durent quitter le territoire des provinces roumaines, et la Porte renoncer à toute contribution en nature au profit de Constantinople, des forteresses et des arsenaux turcs.

Les principautés se trouvaient donc presque entièrement affranchies de l'autorité turque, mais elles ne l'étaient pas de la domination russe. L'armée du tsar continuait à occuper le pays sous le commandement du général Kisselef. Autorisé par le tsar, Kisselef donnait à entendre aux Roumains qu'une union administrative des deux provinces serait possible si le nouvel État offrait la couronne à un prince russe. Il renouvela son offre, une année plus tard, en 1831, mais la France, l'Angleterre et l'Autriche s'opposèrent à ce projet. L'intervention du cabinet de Vienne assura même la conclusion du traité du 29 janvier 1834, en vertu duquel les Russes évacuèrent enfin les deux provinces.

Pendant les cinq années qu'il occupa les provinces, Kisselef ne se livra pas seulement à une activité militariste. Il élabora, en 1826, le « Règlement organique » qui, après son entrée en vigueur en 1831, fit force de loi. C'est ce « Règlement organique » qui se référa surtout à l'organisation sociale, politique et fiscale du pays, qu'on considère comme point de départ de la législation douanière roumaine. Une étude de tous les principes qui se trouvent à la base du « Règlement organique » nous mènerait beaucoup plus loin qu'il ne nous est permis par le

cadre de cet ouvrage. Il suffit, du reste, de dire qu'il traduisait fidèlement les principes des lois russes. Il attribuait à la boïarie (1) une prépondérance écrasante dans le gouvernement. Les boïars, seuls éligibles comme hospodars (2) et comme députés, étaient aussi seuls électeurs. Ils demeuraient exempts d'impôts. Les charges publiques pesaient sur les petits propriétaires et sur les paysans, encore attachés pour la plupart comme serfs à la glèbe. Quant aux éléments économiques du « Règlement organique », ils sont au nombre de trois :

- 1^o Suppression des douanes intérieures ;
- 2^o Ouverture des portes du Danube aux pavillons de toutes les nations ;
- 3^o Introduction des taxes d'exportation sur les bestiaux.

Par la suppression des douanes intérieures, on remarque l'influence que la doctrine de Colbert exerça en Russie. Ce fut sans doute l'élément le plus méritoire de tout le « Règlement organique ». L'ouverture des portes du Danube aux pavillons étrangers mettait enfin les bases à la liberté du commerce qui, par la suite, ne tarda pas à prendre un grand élan et à faire des progrès tout à fait considérables. Quant à l'introduction des taxes d'exportation sur les bestiaux, elle dénote une simplicité étonnante. Se basant sur le fait que la Roumanie était presque entièrement encore à la première phase de son évolution économique : au pâturage, Kisselef s'est contenté de l'introduction des droits d'exportation sur les bestiaux, laissant l'importation libre et exempte de tout droit.

(1) Boïar : membre de l'aristocratie.

(2) Princes régnants.

La nation roumaine était impatiente de rompre définitivement avec la Turquie et la Russie. Elle voulait l'unité des deux provinces et rêvait l'annexion de la Transylvanie, de la Bessarabie et de la Bukowine, l'émancipation des serfs, l'abolition des privilèges et l'établissement d'un gouvernement libre et démocratique. La France, commençant à s'intéresser au sort des provinces roumaines, une Conférence fut convoquée à Paris et aboutit à un traité, en vertu duquel il devait être procédé à une organisation de la Moldavie et de la Valachie, placées sous le protectorat des grandes Puissances. Ce soin fut confié à une Commission européenne qui devait assister les deux divans (1) élus par le peuple. Ce même traité (1856) touchait aussi le côté économique, puisqu'il renfermait des dispositions relatives à la liberté du transit.

Les divans élus en septembre 1857 réclamèrent sans cesse l'union des deux provinces sous un prince étranger, un gouvernement représentatif et la neutralité du nouvel État. Après une entrevue qui eut lieu à Stuttgart entre le tsar et Napoléon III, une nouvelle Conférence fut convoquée à Paris (mai-août 1858). Elle aboutit à un compromis : les deux principautés auraient chacune leur assemblée et leur hospodar élu par l'assemblée parmi les nationaux, mais elles auraient en même temps à Focsani, ville située à la frontière entre les deux provinces, une Commission centrale commune, une Haute Cour de justice et un tribunal de cassation. Elles prenaient le titre de « Principautés-Unies ». La Commission centrale de Focsani, qui prit naissance au début de l'année 1859, se fit remarquer par un

(1) Conseils.

projet douanier qui prévoyait une taxe de 5 % sur la valeur de tous les objets, à l'exportation comme à l'importation.

Les Principautés-Unies, mécontentes des décisions de la Conférence de Paris, élirent, en janvier 1859, le même hospodar, le colonel Alexandru Cuza qui, pendant les deux années suivantes, suivit les dispositions du traité de 1858. Il constitua, entre autres, deux ministères distincts, dont l'un était à Iassy, l'autre à Bucarest et créa la première loi sur les douanes, basée sur des principes économiques. Sans négliger le but fiscal, elle favorisa l'économie nationale et plus spécialement encore l'industrie, laissant libre et exempte de tout droit l'importation des machines, des ustensiles et des charbons de terre.

En 1861, l'union législative et administrative des deux provinces fut enfin accomplie. Le 23 décembre de la même année, Alexandru Cuza proclama que « la nation roumaine était fondée ». Il passa très vite à la réforme rurale. Le paysan fut d'abord affranchi de la corvée ; puis de fermier qu'il était, il devint propriétaire. Le tarif douanier de 1860 devait aussi subir des transformations. L'exportation des bestiaux et des produits bruts ou fabriqués, soumise jusqu'alors à une taxe de 5 %, est rendue libre. Deux ans plus tard, en 1864, la taxe de 5 % sur la valeur des marchandises est rétablie, mais, cette même année encore, le tarif devait subir de grandes modifications. On introduit pour la première fois des taxes fixes, établies pour 404 articles différents. En 1865, le régime douanier subit de nouveaux changements qui nous étonnent par leur manière de traiter sur des bases tout à fait différentes les deux éléments fondamentaux de tout système dou-

nier : l'importation et l'exportation. Tandis qu'à l'importation les taxes furent perçues d'après la valeur des marchandises, pour l'exportation on en resta au principe des taxes fixes, introduit en 1864. Toujours en 1865, on réduisit les taxes sur la valeur des marchandises de 5 % à 4 %. Cette réduction ne fut pas la dernière. En 1866, on sentit la nécessité d'étendre l'exportation des produits nationaux et, d'autre part, d'assurer par une augmentation des droits d'entrée le but fiscal de la douane. Ainsi nous voyons la taxe d'exportation se réduire successivement à 3, 2 et 1 % ; par contre, celle d'importation subit une augmentation : de 5 % à 7 1/2 %.

Sur ces entrefaites, le régime politique du pays changea également. Par ses réformes rurales, Cuza s'était fait de nombreux ennemis parmi l'aristocratie roumaine. Surpris dans sa chambre à coucher par des conjurés militaires, il fut obligé d'abdiquer (22-23 février 1866). Les Roumains cherchèrent alors un souverain. Le comte de Flandre, frère du roi des Belges, refusa. On choisit alors le prince Charles de Hohenzollern, parent de Napoléon et neveu du roi de Prusse. La Conférence européenne réunie à Paris repoussa, contre l'avis de la France, cette candidature, mais Napoléon et Bismark conseillèrent au prince de prendre une résolution audacieuse et de partir directement pour la Roumanie. Le 22 mai 1866, le prince Charles arriva à Bucarest, nouvelle capitale du pays-uni. Ce fut le signal d'un grand développement administratif et économique de la Roumanie. Depuis 1870, le régime parlementaire fonctionna régulièrement. Le pouvoir appartint successivement aux deux grands partis : libéral avec I. C. Bratianu et conservateur avec Catargi.

L'année 1874 apporta à la Roumanie une *loi*

générale des douanes, en vertu de laquelle l'ancien tarif devait subir une transformation, en ce sens qu'on ne calcula plus les taxes douanières d'après la valeur des marchandises, mais d'après leur poids, leur mesure ou leur nombre. Pour la rédaction de ce tarif, le gouvernement nomma une Commission de seize membres, mais l'année 1875 arriva sans qu'elle ait rempli son mandat. On la remplaça alors par une autre Commission se composant de trois membres. Le tarif que cette Commission rédigea ayant des tendances très protectionnistes, il provoqua la protestation des commerçants étrangers et roumains qui se voyaient lésés dans leurs intérêts.

La convention commerciale signée en 1876 avec l'Autriche-Hongrie rendit d'ailleurs le premier tarif autonome roumain inefficace et mit l'industrie nationale, stimulée par ce dernier, en mauvaise posture.

Au point de vue politique, l'année 1876 fut caractérisée par la démission de Catargi. Les élections du mois d'août donnèrent le pouvoir à Ion C. Brătianu. L'année 1877 est écrite avec de grandes lettres dans l'histoire de la Roumanie. Les Russes, après avoir cherché l'alliance roumaine, commencèrent une nouvelle campagne contre la Turquie et se firent battre. Ce fut le moment d'agir pour l'armée roumaine. Sous le commandement du prince Carol, elle lutta avec un enthousiasme sans précédent, battit les Turcs sur tout le long du front, gagna la guerre et, en même temps, la complète indépendance de sa patrie (21 mai 1877). Quatre ans plus tard, la principauté fut érigée en royaume (26 mars 1881).

Quant à la politique douanière suivie dans cette période, on se mit longtemps à la recherche d'un système qui pouvait correspondre aux nécessités

de l'économie nationale. La convention commerciale signée avec l'Autriche-Hongrie était un vrai malheur pour le pays. Tandis que l'exportation diminuait sensiblement, l'importation augmenta en deux ans (1875 à 1877) de 40 à 179 millions. En 1878, un nouveau tarif général fut rédigé. On prit comme base le tarif conventionnel et on augmenta les taxes de 15 %. Il est évident qu'une telle différence entre les deux tarifs devait engager les pays exportateurs à signer des conventions commerciales avec la Roumanie. A un moment donné, on ne parla, du reste, que du tarif conventionnel. Le gouvernement, au lieu de dénoncer la convention avec l'Autriche-Hongrie, ce qui aurait été possible, parce que l'Autriche prélevait à l'importation des taxes beaucoup plus hautes qu'il n'était convenu pour les céréales et les bestiaux roumains — signa avec l'Allemagne une convention de 16 ans, qui fut, pour l'économie du pays, aussi défavorable que celle établie avec l'Autriche-Hongrie.

Ce ne fut qu'en 1885 qu'on établit provisoirement un nouveau tarif général avec des taxes protectrices. L'année 1886 fut l'année des grandes réformes douanières. Le gouvernement établit une liste des industries roumaines à protéger et prit en même temps la décision de n'accorder dans les futures conventions commerciales avec l'étranger plus aucune concession qui pût nuire à l'industrie nationale. Le gouvernement reconnaissait la nécessité des rapports commerciaux avec les autres nations, mais il se rendit bientôt compte que les rapports avec l'étranger ne devaient pas étouffer l'évolution économique du pays. Comme les conventions avec certains pays existaient encore, des pourparlers furent engagés, à la suite desquels la France et

l'Angleterre renoncèrent aux conventions existantes. Avec l'Allemagne, on tomba d'accord pour modifier le traité de commerce, établi, — comme nous l'avons vu, — pour une durée de 16 ans, ce qui permit à la Roumanie de regagner des avantages pour quelques branches industrielles. Cette même année encore, on signa une convention avec la Suisse et, en 1887, des conventions avec la Turquie, la Serbie, l'Italie et la Belgique. Toutes ces conventions devaient expirer en 1891, au moment où un nouveau tarif fut conçu. Ce tarif assura aux industries nationales la protection nécessaire pour leur maintien et leur développement, mais diminua sensiblement les taxes sur les articles non protégés. Trois nouvelles conventions furent conclues en 1893. L'Angleterre, la France et la Suisse, d'une part, et la Roumaine, d'autre part, s'assurèrent réciproquement la clause de la nation la plus favorisée. Peu après, le gouvernement signa une convention aussi avec l'Allemagne, convention fort peu avantageuse. Elle se basait sur deux tarifs distincts, dont le premier visait l'exportation des produits roumains en Allemagne et comprenait 65 taxes. Le second avait trait à l'exportation de l'Allemagne en Roumanie et renfermait 185 taxes. Cette convention fut donc beaucoup plus favorable à l'Allemagne qu'à la Roumanie. A part une augmentation de quelques taxes, réalisée dans un but purement fiscal en 1900, le tarif de 1893 fut maintenu jusqu'en 1904, quand on le remplaça par le tarif Costinesco, nommé ainsi d'après son réalisateur : Émile Costinesco, ministre des Finances d'alors. Ce tarif est un chef-d'œuvre sans précédent dans l'histoire des tarifs douaniers roumains. Costinesco, ayant été lui-même industriel, fut en mesure de connaître le mieux possible les nécessités de l'industrie natio-

nale. Son tarif portait les traits d'un protectionnisme assez prononcé. Il disait à juste titre que le fait d'être une nation essentiellement agricole ne doit pas empêcher la Roumanie d'avoir sa propre industrie et qu'au moment où celle-ci existe, le plus haut devoir du gouvernement est de lui assurer par une bonne politique douanière sa viabilité et ses progrès. Contrairement aux tarifs antérieurs, le tarif Costinesco eut égard, dans une large mesure aussi, aux intérêts fiscaux de l'État. Il introduisit des taxes d'entrée même pour les marchandises inexistantes dans le pays et n'admit des dispenses que pour les matières réellement premières nécessaires à l'industrie nationale. Ne pouvait plus être considéré comme matière première un produit ayant déjà subi une transformation industrielle et que l'on importe en vue du finissage. De plus, tous les produits étrangers pouvant faire l'objet de l'importation sont minutieusement classés en quatre divisions, ceci d'après le degré plus ou moins grand de leur transformation industrielle. L'ordre et la prévoyance sont les traits caractéristiques du tarif Costinesco. Malgré les avantages remarquables qu'il assurait à l'économie nationale, ce tarif donna lieu, dans les assemblées législatives, à des discussions nombreuses et agitées. Costinesco eut de la peine à faire comprendre à tout le monde que le protectionnisme tel qu'il l'envisageait n'apportait aucun préjudice aux relations internationales de la Roumanie. Nous voyons alors son tarif voté par la Chambre le 23 mars 1904 et par le Sénat le 18 avril 1904. Mais, comme la Roumanie était encore liée par des conventions de commerce, le tarif ne pouvait être appliqué qu'au moment de leur expiration, en 1906. Cette même année encore, on lui apporta quelques petites modifi-

cations, de même qu'en 1911. En 1912, de nouvelles modifications furent votées, portant surtout sur la trop grande fiscalité du tarif de 1904 qui, après avoir subi un dernier changement en vue de favoriser la viticulture nationale (1913), continua de vivre jusqu'au 1^{er} mai 1920.

CHAPITRE II

L'INFLUENCE DE LA GUERRE SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

En soumettant à un examen les effets que la guerre de 1914 a eus sur l'économie mondiale, on constatera — avec consternation peut-être — qu'ils se sont fait sentir dans une large mesure, seulement plusieurs années après l'achèvement des hostilités. Il n'y a pourtant dans ce phénomène rien d'extraordinaire. Épuisés par la longue guerre, ayant connu la misère et l'abstinence, les pays de l'Europe se sont livrés dans les premières années de paix à une production et une consommation inconnues jusqu'alors. Dans les pays vaincus surtout, où, par une mauvaise politique monétaire, la possession d'une somme d'argent ne représentait plus rien, où la dévalorisation de la monnaie progressa d'un jour à l'autre et où l'épargne était devenue presque légendaire, on observait chez la population un désir impétueux de transformer son argent en toutes sortes de produits, des simples articles d'alimentation

jusqu'aux objets les plus bizarres, qui, très souvent, ne servaient même pas à satisfaire un besoin quelconque. Mise en face d'une telle consommation, l'industrie ne tarda pas à suivre le même chemin. On assista alors à une ivresse économique qui, tôt ou tard, devait finir par la ruine.

Quant aux cercles producteurs des pays vainqueurs, ils se sont malheureusement laissés entraîner par cet exemple. Les résultats sont assez connus : saturation du marché, surproduction, crise, faillite, chômage.

Cette prospérité apparente ne fut donc qu'un feu d'artifice ; brillante — il est vrai — mais vite passée. Alors les effets de la guerre commencèrent à se manifester, et bientôt sévit partout le déséquilibre économique. Regardons maintenant de plus près quelles sont les causes de ce déséquilibre :

1^o *Renonciation aux conventions de commerce d'avant-guerre et ses causes.*

En renonçant aux conventions de commerce existantes, l'œuvre de longues études et de longues expériences économiques, les pays manifestèrent leur incapacité de coopérer à l'échange économique international dans la même mesure qu'avant la guerre. Incapacité de la part des pays vaincus qui, ayant dû renoncer à une partie de leur territoire, ont perdu l'équilibre économique. En effet, le fait d'avoir dû renoncer à une partie de leur territoire ne représentait, pour les nations vaincues, pas seulement la perte d'une certaine étendue de terre, mais plus spécialement celle de l'élément fondamental de la production nationale. Par sa nature agricole, minière ou industrielle pure, ce territoire

participait à la production du pays entier, assurant ainsi l'équilibre économique de ce dernier. Il en est de même pour la consommation. A la perte de territoire s'ajoute celle d'une partie de la population, qui représentait jusqu'alors un nombre plus ou moins grand de consommateurs.

Mais, dira-t-on peut-être, le fait qu'un territoire quelconque a passé à une autre nation n'entraîne pas absolument des conséquences fâcheuses pour l'économie mondiale. Le territoire perdu continue de produire et sa population de consommer. Théoriquement, c'est juste. Quant à la pratique, elle infirme la théorie. Le pays dont on enlève une partie de son territoire perd forcément une quantité de ressources indigènes servant à l'alimentation de la population (agriculture, bétail) ; de plus, il se voit réduit aussi au point de vue de la production en matières premières (minerai, charbon). Il va donc de soi que ce pays doit désormais mettre son commerce extérieur sur une toute autre base qu'avant la guerre. Il sera obligé d'acheter à l'étranger plus de matières premières qu'il n'a importées avant la guerre s'il veut maintenir sa production industrielle, ou bien restreindre celle-ci, ce qui serait plus normal, parce que le pays qui s'est agrandi à son détriment ne représente plus pour lui le même consommateur qu'il était avant la guerre, et il risquerait par conséquent de ne pas trouver les débouchés nécessaires à sa grande production. On observe donc dans tout pays vaincu une diminution considérable de la production, ce qui correspond à un appauvrissement de la nation. Or, l'appauvrissement d'une nation se fait sentir sur le marché international par son incapacité d'achat. Ceci nous donne à méditer sur la valeur économique d'une conquête territoriale.

Pour le pays vainqueur, la conquête d'un territoire signifie une augmentation de ses richesses naturelles et une diminution de ses importations. Or, la diminution des importations, qui se produit de part et d'autre, nous mène à la diminution des exportations en général et ainsi à la crise.

2^o *Paiement de réparations.*

Lorsqu'on parle des effets de la guerre et des conditions de paix sur l'économie mondiale, on est obligé de se mettre au-dessus des questions nationales et de voir les choses d'une manière plus objective. Nous sommes tout à fait d'accord avec le principe d'imposer, au moment de la conclusion d'un traité de paix, le paiement de réparations au pays vaincu, parce qu'il n'existe rien de plus normal que d'obliger la nation qui a déclaré la guerre, et l'a perdue, à supporter les frais que celle-ci a causés. Ce n'est donc pas la question de savoir si le paiement de réparations se justifie ou non, qui se pose, mais il s'agit plutôt d'examiner quel doit en être le montant, ou, mieux encore, à combien fixer la valeur des dédommagements ?

Les gouvernements de tous les pays devraient se rendre compte que l'échange de marchandises entre les États est une condition de vie et de prospérité et que le système économique international ne peut être parfait que si toutes les nations y participent continuellement et proportionnellement à leurs ressources. Si la guerre, la destructrice la plus féroce de tout ce qui s'appelle « ordre », « bien-être » et « morale », est la première grande coupable du marasme économique dans lequel nous nous débattons à l'heure actuelle, les conditions de la paix en sont

sûrement la deuxième. Et, ici encore, il faut distinguer entre la perte de territoire et le paiement de réparations. L'annexion d'un territoire vaincu a sa raison d'être ; elle est inévitable et souvent même nécessaire. Il n'en est pas de même quant aux paiements de réparations. A la conclusion d'un traité de paix il s'impose au vainqueur d'agir avec beaucoup de réflexion et de prévoyance économique. Le désir d'écraser l'ennemi, de l'effacer une fois pour toutes du marché international, si explicable soit ce désir, ne doit pas se transformer en réalité.

En vertu de la Convention d'Armistice et du Traité de Versailles, l'Allemagne dut effectuer une série de prestations, dans lesquelles nous ne voyons aucune liaison avec la guerre. Ces prestations contribuèrent en une large mesure à l'appauvrissement de la nation allemande, réduisant en même temps sensiblement la production dans certaines branches industrielles des pays vainqueurs. A part la renonciation à tout le matériel de guerre, à vrai dire assez justifié, l'Allemagne dut céder (1) :

a) *A titre de réparations :*

912 navires transocéaniques ;

800 bateaux fluviaux ;

— toutes les installations allemandes telles que places de mouillage et postes de stationnement, entrepôts, docks, grues, cabestans, magasins, etc. placés dans les ports de Rotterdam, Anvers, Cologne, Kehl, Mannheim et autres villes ;

7.987 locomotives ;

231.700 wagons ;

37.000 kilomètres de câbles ;

(1) Les chiffres datent de 1923 ; ils ne sont donc pas encore complets.

101.300 chevaux ;
 175.056 bœufs ;
 221.589 moutons ;
 21.441 chèvres ;
 245.700 volailles ;
 116.000 poteaux télégraphiques ;
 670.000 traverses pour voies ferrées ;
 1.100.000 lampes à incandescence ;
 55,6 millions de tonnes de charbon.

b) *A titre de reconstruction :*

731 locomotives et locomobiles ;
 34.220 machines agricoles et autres ;
 8.804 wagons de toutes espèces, y compris
 des wagonnets à bascule.

c) *A titre de restitution :*

300.000 machines ;
 40.000 wagons ;
 105.000 têtes de bétail.

Pour les prestations à titre de restitution, un accord spécial fut conclu entre la France, la Belgique et l'Allemagne, en vertu duquel on a adopté le mode de liquidation suivant :

En ce qui concerne la restitution de machines agricoles, l'Allemagne livre, pour un montant égal au total réclamé, de nouvelles machines et de nouveaux instruments agricoles ; quant au matériel ferroviaire, elle effectue des paiements en espèces représentant la valeur d'une partie de ce matériel.

Mais ce n'est pas encore tout. Il y a dans le Traité de Versailles quelques articles se référant au désarmement industriel de l'Allemagne qui donnèrent lieu à une destruction de valeurs, en partie vraiment déraisonnable.

D'après l'article 169 de ce traité, toutes installations servant exclusivement à la fabrication de matériel de guerre devaient être rendues inutilisables. L'Allemagne s'est conformée à cette condition, ce qui ne l'empêcha pas de reconstruire, plus tard, en grande partie avec des capitaux étrangers, les installations détruites et d'être aujourd'hui mieux armée qu'elle ne l'était avant et pendant la guerre mondiale. Mais l'article 169 donnait au moins à l'Entente la certitude que l'Allemagne ne reprendrait pas si vite les hostilités, ce qui d'ailleurs aurait été exclu, parce que la nation allemande était d'une part trop affaiblie, d'autre part trop contente d'avoir la paix pour recommencer la guerre. Si on ajoute encore que par les changements d'ordre politique, social et territorial, l'unité du peuple n'était plus la même qu'avant la guerre, on est tenté de croire que l'article 169 du Traité de Versailles était superflu. Quelle que fût sa contribution au maintien de la paix, il empêcha l'Allemagne de reprendre ses fournitures d'armes et de munitions à l'étranger, ce qui eut une certaine influence sur la vie économique du pays et assura à l'Entente l'exclusivité dans ce domaine.

Quant à l'article 168, il visa surtout la destruction des établissements servant à la fabrication et à l'emmagasinement d'armes, de munitions, de matériel de guerre, etc., telles que fabriques de munitions, dépôts, laboratoires, arsenaux, etc. Mais, en outre, il exigea la destruction de machines-outils de toutes espèces, ainsi que d'installations qui, une fois transformées, pouvaient servir à des fins pacifiques. Des châteaux d'eau, des cheminées, des transformateurs, des hangars indispensables à l'ensemble d'une exploitation, des réservoirs à huile, des installations pour

la trempe de l'acier, des fours, des installations destinées à combattre les incendies ou à préserver de la foudre, des postes de pompiers, etc..., tout cela dut être détruit. Cette destruction en masse de valeurs mena à des fins tragiques. Ce fut d'abord la classe ouvrière qui s'en ressentit. Par la destruction de nombreux foyers de production, on lui enleva la possibilité de travailler. Au fur et à mesure que la crise économique s'accroissait, le nombre des chômeurs s'accroissait, augmentant ainsi d'un jour à l'autre le nombre des individus vivant à la charge de l'État. Or, celui-ci ne pouvait réaliser l'assistance pour les chômeurs qu'en augmentant les impôts, qui s'élevèrent à un moment donné, pour un employé de bureau, par exemple, jusqu'à plus de 30 % de son salaire. Une raison de plus pour la grande masse de restreindre ses achats au strict nécessaire.

Ainsi la guerre a réussi à transformer ce pays, qui, avant 1914, était non seulement un grand producteur, mais aussi un grand consommateur, en un pays à trafic commercial sensiblement réduit et surtout en un faible débiteur. Était-il vraiment possible de s'imaginer que cette transformation économique imposée à l'Allemagne, et dans une certaine mesure aussi à ses alliés, pouvait se limiter à ces nations sans qu'aucune influence défavorable ne se fasse sentir sur l'économie des autres pays ?

Les emprunts que l'on a accordés dans l'époque d'après-guerre aux nations vaincues ne firent qu'aggraver la situation internationale. L'Allemagne utilisa les capitaux étrangers pour reconstruire une partie de sa flotte et pour fortifier son industrie nationale sans se rendre compte ou sans vouloir se rendre compte que le marché mondial ne pouvait plus supporter une nouvelle augmentation de la

production. Chaque pays est évidemment libre de produire tant que bon lui semble, si ce n'est que le capital national qui est en jeu. Tôt ou tard il en verra les conséquences. Quant à l'Allemagne, elle travaillait surtout avec du capital étranger qui s'immobilisait d'une manière constante dans le pays, menant ainsi les nations créancières, plus spécialement l'Angleterre, à des troubles monétaires qui ne tardèrent pas à montrer leurs effets dans le monde entier.

En résumant ce chapitre, on constate donc que sont seules responsables de la crise économique dans laquelle nous nous débattons à l'heure actuelle :

1^o la guerre,

2^o les conditions de la paix,

et, lorsqu'on arrive à cette conclusion, on est obligé de reprocher aux nations victorieuses d'avoir méconnu le rôle qu'une imposition raisonnable à titre de réparations peut jouer en faveur de l'économie mondiale. Il n'était pas difficile de deviner que les quatre ans de guerre devaient provoquer des troubles économiques, du moins dans les pays qui ont pris une part active aux hostilités et, à plus forte raison, on se demande alors pourquoi les pays vainqueurs n'ont pas pris des mesures pour étouffer la crise dans son berceau, avant qu'elle puisse se propager comme une horrible épidémie dans le monde entier. Ceci aurait été d'autant plus facile que les nations vaincues devaient tout accepter et qu'une entente entre les nations victorieuses pouvait être réalisée. Pour le bien-être de l'économie mondiale, ces dernières auraient dû se contenter d'imposer aux pays vaincus :

1^o le renoncement à une partie de leur territoire ;

2^o le renoncement à tout le matériel de guerre ;

3^o la transformation de toutes les installations et de tous les établissements servant à la fabrication d'armes et de munitions, de telle manière qu'elles puissent servir à des fins pacifiques ;

4^o le paiement à titre de réparations d'une forte somme, proportionnellement à leur responsabilité et à leurs ressources. A l'Allemagne, par exemple, on aurait pu infliger une amende de 100 milliards de marks, payable en 50 annuités de 2 milliards et garantie par l'institution d'un blocus économique en cas de non-paiement.

Il résulte donc de ceci que les pays vainqueurs auraient dû renoncer :

1^o à la flotte commerciale de l'Allemagne, dont une grande partie resta inactive dans les ports et fut vouée ainsi à la ruine ;

2^o à toute prestation en nature ;

3^o à la destruction de foyers de production et d'installations transformables ;

4^o au boycottage des marchandises provenant des pays vaincus ;

5^o à accorder des emprunts à ceux-ci.

Ce dernier point surtout mérite toute notre attention. Il est étonnant de voir d'une part les pays vainqueurs réduire économiquement les nations vaincues à un rôle secondaire, d'autre part de leur accorder des emprunts qui, seulement pour l'Allemagne, s'élèvent à plus de 10 milliards de marks. Quelle que soit la justification de ces emprunts, elle ne tient pas debout, parce que c'est un non-sens de prêter à une nation vaincue de fortes sommes pour qu'elle puisse accomplir le paiement de réparations, de même que de lui accorder des emprunts pour sa

reconstruction économique, car nous ne voyons plus la raison pour laquelle on la ruine d'abord et on la soutient ensuite, surtout quand on sait combien les dettes internationales pèsent lourdement sur l'économie mondiale. Non seulement l'Allemagne n'a plus pu faire face aux prestations en espèces à titre de réparations, mais elle n'a pas pu rembourser les capitaux étrangers empruntés à court et à moyen terme, et aujourd'hui elle ne peut même pas payer les intérêts qui en résultent.

La caractéristique de la crise économique que nous traversons est qu'elle a dépassé les limites des États autrefois belligérants. Elle a envahi même les pays neutres, semant partout le chômage, la détresse et la misère. Avant la guerre, on remarquait que tous les États tendaient à former une entité économique et que les relations commerciales des pays entre eux s'étendaient sans cesse en ramifications de plus en plus denses, contribuant ainsi à un accroissement général de richesse. La guerre a causé le plus grand préjudice à l'organisation économique internationale qui, nous le répétons, ne peut être reconstruite que par une entente de tous les pays. C'est le plus haut devoir de tous ceux qui président au destin d'une nation, que de contribuer, de toutes leurs forces et en déployant toute leur sagesse, d'abord à la formation de cette entente universelle et ensuite de réaliser, par un travail systématique, le redressement de la vie économique dans son ensemble. Animés par leurs meilleures intentions et par la volonté de réussir, ils doivent y parvenir. Et ceci, afin de sauver l'économie mondiale qui, quoique composée de tant d'économies nationales, doit toujours former un tout compact, basé sur les capacités réelles de chaque pays.

CHAPITRE III

LES DIFFÉRENTES PHASES DE LA POLITIQUE DOUANIÈRE ROUMAINE APRÈS LA GUERRE

La Grande Guerre permit à la Roumanie de réaliser enfin le rêve de la nation entière : l'unification de tous les Roumains vivant sur le territoire de l'ancienne Dacie. Par l'annexion de la Transylvanie, la Bukovine, la Bessarabie et le Banat, l'ancien royaume s'est agrandi de 170.000 kilomètres carrés, totalisant, sous le nom de Grande-Roumanie, environ 300.000 kilomètres carrés de territoire et 18 millions d'habitants contre 6 millions qu'elle avait avant la guerre. Il est évident que ces changements profonds ne pouvaient rester sans influence sur la vie économique du pays. La Transylvanie surtout apportait à l'économie nationale un nombre important de nouvelles industries, contribuant en même temps considérablement à l'accroissement des richesses naturelles du pays. Les Alpes de Transylvanie, très riches en minerai, les importantes mines du Banat, ainsi que les forêts des Carpathes rendent

la Roumanie indépendante vis-à-vis des industries étrangères pour toute la fabrication d'objets en fer et en bois. Si on ajoute encore la production pétrolière et une quantité d'autres branches industrielles moins développées, il est vrai, mais néanmoins suffisantes pour être à même de satisfaire la plus grande partie des nécessités de la population, il en résulte que la Roumanie n'est plus du tout le pays éminemment agricole qu'il était avant la guerre.

Il est évident que ce profond changement de la production nationale roumaine devait se traduire d'une manière ou d'une autre dans la politique douanière suivie par les différents gouvernements d'après-guerre. Nous avons dit à la fin du premier chapitre de cet ouvrage que la Roumanie a maintenu jusqu'en 1920 le tarif Costinesco, introduit en 1906, qui assurait déjà une certaine protection à l'industrie nationale en formation. Mais si bon que ce tarif eût été avant et pendant la guerre, il est stupéfiant de voir qu'après la fin des hostilités le gouvernement libéral continua à l'utiliser, malgré la dépréciation considérable du « leu » et l'augmentation des prix. Il n'assura plus de protection à l'industrie nationale et ne remplit pas non plus le but fiscal, assez prononcé avant la guerre. La raison pour laquelle le tarif Costinesco a été maintenu fut surtout l'épuisement des réserves par suite de l'occupation du pays par l'ennemi et, par conséquent, le besoin d'importer de grandes quantités de marchandises nécessaires à la consommation et à la reconstruction économique du pays. Néanmoins, pour éviter une importation déraisonnable, le gouvernement institua deux grandes catégories de marchandises :

1^o Articles de première nécessité ;

2^o Articles de luxe.

Les articles de première nécessité ont été laissés libres à l'importation. Quant aux articles de luxe, on les répartit en deux tableaux, prohibant complètement les plus recherchés et soumettant l'importation des articles les moins demandés à l'autorisation préalable du Ministère de l'Industrie et du Commerce.

Inutile d'insister sur l'effet que la liberté d'importation pour les marchandises de « première nécessité » a eu sur la balance commerciale du pays. Elle était peut-être nécessaire, mais nous estimons que le gouvernement aurait mieux agi en renonçant à cette mesure altruiste. Charger la balance des paiements d'énormes sommes au moment où l'exportation du pays se trouve soumise à des restrictions telles qu'elle ne peut exercer aucune influence sur cette même balance, comme ce fut le cas en 1919, c'est sans doute une erreur. Il est préférable d'imposer à la population des sacrifices dans ce sens qu'elle se prive d'une manière passagère de certains articles et d'ajourner la liberté d'importation jusqu'au moment où l'exportation peut assurer l'équilibre des balances, au lieu de charger le pays de dettes qui, à l'heure actuelle encore, pèsent lourdement sur le contribuable.

Quant à l'exportation de céréales, la seule immédiatement réalisable après la guerre, elle dut être pratiquée avec beaucoup de modération pour ne pas priver la nation entière de vivres nécessaires à sa propre existence. On assista alors à un trafic économique avec l'étranger peu conforme aux richesses du pays. La statistique nous montre qu'en 1919 l'importation fut de trente-six fois plus grande que l'exportation.

En 1920, par suite d'une augmentation de 500 % de toutes les taxes du tarif de 1906, modifié, comme nous l'avons vu, en 1913, la situation devint légèrement plus favorable, sans toutefois pouvoir donner entière satisfaction. Le « leu » ayant baissé au dixième de sa valeur d'avant-guerre et les prix s'élevant de plus en plus, l'augmentation de 500 % ne signifiait plus, pour l'industrie nationale, la même protection que le tarif de 1906 lui accordait. Quant au trésor public, il devait également se ressentir de cette demi-mesure, parce que les taxes douanières, augmentées de 500 %, se trouvaient en réalité abaissées de 500 % vis-à-vis de celles établies par le tarif Costinesco.

Cette infériorité évidente du tarif de 1920 détermina, une année plus tard, le nouveau gouvernement, présidé par le général Averesco, à prendre des mesures capables d'assurer, d'une part, la viabilité et le développement des industries nationales, d'autre part une diminution sensible de l'importation des produits étrangers. Le tarif du gouvernement Averesco était un tarif de circonstance. Sans être trop détaillé, il suivait facilement les variations de change, correspondant en même temps aux mesures protectionnistes des autres pays. Il subsista, du reste, trois ans, n'ayant subi pendant ce temps que d'insignifiantes modifications (1922).

L'année 1921 fut plus intéressante au point de vue de l'exportation. Le gouvernement fixa des prix maxima pour la vente de certaines denrées et introduisit en même temps un régime de contingentement pour l'exportation de l'orge, de l'avoine, du maïs, des haricots et des fourrages, obligeant les exportateurs à vendre à l'intérieur du pays la moitié des quantités en dépôt et seulement le reste

à l'étranger. Pour la vente à l'étranger de ces 50 % de la production, la douane préleva des taxes d'exportation qui, étant donné la différence appréciable entre les prix maxima du marché national et les prix du marché mondial, n'eurent aucune conséquence fâcheuse pour l'exportation. Seul le régime du contingentement donna lieu à des mécontentements. Il n'eut d'ailleurs qu'une courte existence. En 1922 déjà, on l'a supprimé, en augmentant par contre les taxes d'exportation d'une manière assez considérable. Cette augmentation eut pour principal but de porter secours au trésor public, très diminué par suite des prestations que l'État roumain dut faire à l'étranger. Mais elle exerça également une influence favorable sur les prix à l'intérieur du pays, réduisant sensiblement ces derniers.

Les taxes d'exportation établies en 1922 n'ont eu qu'une courte durée. Elles diminuèrent d'une année à l'autre, proportionnellement à la baisse des prix sur le marché mondial et finirent par perdre complètement leur valeur fiscale ainsi que la qualité de régulatrices des prix à l'intérieur du pays (1).

Ce ne fut qu'en 1924 que le tarif d'importation de 1921 subit de profondes modifications. M. Vintila Bratianu, ministre des Finances d'alors et auteur de cette réforme, partait du principe que, tout en protégeant l'industrie nationale, il ne fallait pas oublier les intérêts du consommateur à l'intérieur du pays. Les droits d'entrée trop élevés, disait-il, transforment facilement la protection qu'on

(1) *Quelques chiffres comparatifs (en lei) :*

				1922	1929
Taxe d'exportation pour	1	wagon	de blé	45.000	2.800
—	—	—	— farine	35.000	2.400
—	—	—	— maïs	30.000	2.800
—	—	—	— benzine	18.000	400

accorde à l'industrie nationale en un monopole, incitant ainsi les industriels qui se savent à l'abri de la concurrence étrangère à augmenter les prix au-dessus de la norme acceptable, ce qui, étant donné la situation économique générale du pays, est à répudier. Il est vrai qu'en 1924 l'industrie nationale, en pleine action, ne jouissait déjà plus de la même protection que le tarif de 1921 et la dépréciation continuelle du « leu » lui assurèrent. De 1921 à 1924, le « leu » tomba de 12 centimes suisses à 2,30 centimes et occasionna une hausse dans les prix des produits étrangers, ce qui, pour l'industrie nationale, signifiait une protection supplémentaire assez considérable. Or, en 1924, le leu devint plus ou moins stable et la concurrence étrangère se fit de nouveau péniblement sentir. On accorda alors une certaine protection aux industries peu développées. Quant aux industries consolidées, capables de satisfaire entièrement aux nécessités du marché national et aux quelques branches industrielles dont la production ne pouvait couvrir qu'une partie de la consommation intérieure, elles ne jouirent d'aucune protection, ceci pour éviter de provoquer une hausse inopportune des prix. Partant de ce principe, M. Bratianu ne pensait pas abandonner les industries nationales à leur sort. Il disait très justement que les industries bien développées doivent être capables, par des réductions systématiques dans les chapitres « frais généraux » et « frais de production », ainsi que par une augmentation de la production et une vente à meilleur marché, de trouver leur rentabilité et d'éliminer la concurrence étrangère. Tout autre était la situation des industries qui ne pouvaient couvrir qu'une partie de la consommation intérieure (machines, constructions métalliques, etc.). Une

protection douanière accordée à celles-ci aurait provoqué un renchérissement de la production entière du pays. Il s'agissait donc, d'une part, d'éviter une augmentation des prix à l'intérieur du pays, d'autre part de ne pas laisser ces industries, susceptibles d'un grand progrès, dépourvues de tout encouragement de la part de l'État.

M. Bratianu trouva le moyen de satisfaire à ces deux conditions. Sans élever particulièrement les taxes d'importation, le gouvernement protégea largement les fabricants roumains en leur assurant les commandes des autorités publiques et des entreprises nationales. Ainsi leur production trouverait à l'intérieur du pays les débouchés nécessaires.

Il y avait, par contre, quelques catégories de marchandises qui étaient importées en grande quantité, bien qu'elles ne fussent pas de première nécessité. L'État devait réprimer autant que possible l'importation des articles tels que : jouets, objets de luxe, produits coloniaux, etc., et ceci pour éviter une augmentation trop grande des importations, parce que l'état financier du pays s'y opposait. Aussi vit-on par la suite ces marchandises frappées de droits d'entrée assez élevés.

Le tarif Bratianu entra en vigueur le 1^{er} août 1924. Les nouvelles taxes étaient calculées en or, mais perçues en papier-monnaie, le coefficient étant fixé à 30. La protection accordée à l'industrie nationale était supérieure à celle de 1921, mais inférieure à la protection du tarif de 1906 fixé en lei-or. En ce qui concerne les relations économiques avec l'étranger, le tarif de 1924 prévoit des taxes minimales pour tous les États qui accordent les mêmes avantages aux marchandises roumaines. Pour les pays qui soumettaient les produits nationaux à des

droits d'entrée spécialement élevés, on appliqua le tarif maximum, qui triplait les taxes établies par le tarif minimum.

On se contenta de ce régime jusqu'en 1926, au moment où se fit sentir la nécessité d'une nouvelle nomenclature et d'une réadaptation du tarif aux valeurs réelles des marchandises. Le gouvernement nomma alors une Commission douanière qui devait étudier la situation de la production nationale et élaborer un projet de modification du tarif. Dans ce but, on attacha à cette Commission douanière des sous-commissions et on adjoignit à ces dernières les représentants de chaque branche industrielle. Les causes qui déterminèrent le gouvernement à apporter des changements au régime douanier furent d'une part le déficit d'environ un milliard de lei que la balance commerciale enregistra en 1925, d'autre part la nécessité de renforcer la protection indispensable à l'industrie nationale qui se voyait de plus en plus menacée par le dumping étranger. De plus, les prix à l'intérieur du pays ayant subi une hausse, il s'ensuivit un manque de proportion entre ceux-ci et les droits d'entrée établis par le tarif de 1924. Au mois de mars 1926, les Commissions douanières dont nous avons vu la mission, ayant accompli une partie de leur programme, un nouveau tarif entra en vigueur. Il se distinguait du tarif précédent par sa nouvelle nomenclature, établie d'abord pour deux catégories de marchandises : les produits textiles et les produits métallurgiques. Pour toutes les autres marchandises, les modifications devaient se faire au fur et à mesure que leur étude avançait. Quant aux taxes du nouveau tarif, elles étaient aussi calculées en lei-or et multipliées par le coefficient 30 pour les produits textiles et

métallurgiques et par 40 pour toutes les autres marchandises.

L'application de ce tarif donna lieu à des mécontentements, justifiés en partie par les deux régimes très différents qu'il avait créés. Il ne subsista d'ailleurs que deux mois, quand il fut soumis, par suite de l'arrivée du parti du peuple au gouvernement, à une nouvelle révision. Les modifications qui en résultèrent n'eurent qu'une portée relativement restreinte, ayant trait seulement aux chapitres de la métallurgie et des textiles et ce ne fut qu'en 1927 que des changements plus profonds ont été réalisés. Le tarif qui entra en vigueur le 4 avril de cette année-là avait trois traits bien distincts :

1^o Un tarif minimum autonome, applicable aux pays avec lesquels la Roumanie avait conclu des conventions de commerce ou qui accordaient les mêmes faveurs aux marchandises roumaines ;

2^o Un tarif général, de 50 % plus élevé que le tarif minimum, pour les pays dans lesquels l'importation des marchandises roumaines était soumise à des restrictions de même genre ;

3^o Un régime spécial concernant quarante-huit articles du tarif douanier pour lesquels le gouvernement pouvait modifier les droits d'entrée chaque fois que le dumping étranger se manifesterait.

Ici aussi les taxes étaient calculées en lei-or ; pour leur perception en papier-monnaie, on les multipliait par le coefficient 40.

Ce tarif laissait beaucoup à désirer. La nomenclature des marchandises, quoique très détaillée, était imparfaite et l'imposition des produits étrangers à l'importation peu raisonnable, de sorte que des mécontentements et des protestations s'élevèrent

dès le moment de son entrée en vigueur. D'où la nécessité pour le gouvernement de soumettre la question du tarif à une nouvelle étude, plus approfondie encore. Il élaborà, en 1928, un nouveau projet de tarif qui ne représentait pour ainsi dire qu'une reprise du tarif de 1924. C'est d'ailleurs une question d'ordre secondaire, puisque, à la suite des événements politiques, le gouvernement ayant dû démissionner au mois de novembre 1928, ce projet resta dans les archives du ministère des Finances sans avoir trouvé sa réalisation.

Le nouveau gouvernement, formé de membres du parti national-paysan, a maintenu le tarif de 1927, quoique imparfait, jusqu'au 1^{er} août 1929, date à laquelle un nouveau tarif d'importation entra en vigueur. Ce tarif à deux rubriques est un tarif rationnel basé sur les principes de Genève ; son réalisateur, M. Madgearu, ministre des Finances d'alors, tâcha de modérer dans la mesure du possible les rigueurs inhérentes aux barrières économiques et ceci par l'intermédiaire des nouvelles conventions commerciales, basées sur le principe de la nation la plus favorisée. Une loi, spécialement élaborée pour le nouveau tarif, nous renseigne sur l'emploi que le gouvernement entendait donner au tarif minimum, fixé pour certains articles. En effet, ce tarif était applicable, sans autre, aux marchandises de tous les pays jusqu'au 1^{er} mars 1930. Après cette date, tous les produits étrangers devaient être taxés à l'importation selon le tarif général, exception faite uniquement pour les marchandises originaires des pays avec lesquels des conventions de commerce étaient en vigueur. Il résulte de ceci que le gouvernement désirait signer des conventions commerciales dans lesquelles il accorderait — il est vrai — un régime

plus favorable aux marchandises étrangères, mais qui lui assureraient en échange la possibilité d'exporter en plus grande mesure les produits nationaux qui, par suite de l'abolition presque complète des taxes d'exportation, pouvaient plus facilement s'attaquer à la concurrence sur le marché mondial. Il nous faut donc retenir que les taxes du tarif général pouvaient être réduites d'un tiers pour certaines catégories de marchandises, et arriver ainsi à la valeur du tarif minimum, mais ceci seulement pour les nations les plus favorisées, c'est-à-dire celles avec lesquelles la Roumanie avait signé des conventions en ce sens. Quant aux taxes du tarif minimum, elles ne pouvaient en aucun cas être soumises à une réduction ou consolidées par des conventions de commerce. Par contre, le gouvernement avait la possibilité d'augmenter ces mêmes taxes dans le cas où les prix d'exportation des marchandises étrangères étaient moins élevés que les prix du marché national, de sorte que, à la suite de cette concurrence, l'industrie du pays n'ait pas à s'en ressentir. Mais cette faveur n'était accordée qu'aux industries indigènes qui pouvaient prouver :

1^o qu'elles étaient d'une importance capitale pour l'économie nationale ;

2^o que la concurrence étrangère menaçait réellement leur existence ;

3^o qu'elles étaient installées, organisées et dirigées conformément aux exigences techniques et économiques modernes ;

4^o que l'augmentation des taxes d'importation dans le but de les protéger n'atteignait aucunement une autre branche industrielle du pays.

On pourrait croire que, par son caractère pacifique, le tarif Madgearu négligea un peu les intérêts de l'industrie nationale. Ce serait une erreur, car les industriels du pays furent les premiers à protester, en 1932, contre l'introduction du contingentement à l'importation, déclarant à ce sujet que le tarif de 1929 correspondait parfaitement aux nécessités de l'industrie nationale. Disons, entre parenthèses, que nos industriels témoignèrent par cette protestation d'un égoïsme étonnant, car, comme nous le verrons dans la troisième partie de notre ouvrage, l'introduction du contingentement en Roumanie n'a pas été déterminée par la nécessité d'une protection industrielle, mais surtout par l'état précaire dans lequel se trouvaient les finances du pays. Or, si tous les facteurs économiques de la nation peuvent faire des sacrifices pour faciliter la tâche du gouvernement dans ces temps troublés, pourquoi les industriels, qui sont encore les plus privilégiés dans la situation économique actuelle, feraient-ils exception ?

Sur la base du tarif de 1929 qui, dans son ensemble, est une œuvre tout à fait remarquable, le gouvernement conclut successivement plusieurs conventions de commerce :

- avec l'Italie, le 25 février 1930
- la Norvège, le 21 avril 1930
- la Pologne, le 23 juin 1930
- la Tchécoslovaquie, le 27 juin 1930
- l'Angleterre, le 6 août 1930
- la France, le 27 août 1930
- le Portugal, le 5 décembre 1930
- l'Islande, le 2 mai 1931
- la Grèce, le 11 août 1931
- la Hongrie, le 12 août 1931

l'Autriche, le 22 août 1931

la Suède, le 7 octobre 1931.

Avec la Suisse, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Japon, les États-Unis, la Yougoslavie, le Danemark, la Finlande, l'Égypte, la Hollande et d'autres États, on ne signa que des accords et des arrangements provisoires.

A part quelques modifications peu importantes apportées aux articles 150 et 728 en 1931, le tarif de 1929 n'a pas encore été changé, prouvant ainsi ses qualités économiques et fiscales.

DEUXIÈME PARTIE

**L'ORGANISATION DOUANIÈRE
DE LA ROUMANIE**

CHAPITRE PREMIER

GÉNÉRALITÉS

Le mot « douane » a deux significations. On l'emploie, soit pour désigner les droits perçus sur des marchandises pénétrant dans un pays, quelquefois aussi sortant d'un pays, soit pour désigner l'administration publique chargée de percevoir ces droits.

Les douanes ne sont pas une invention de notre époque. Ce mérite (?) revient aux anciens. Étant donné l'intérêt de ce sujet, nous transcrivons ci-dessous le début d'un article de M. F.-Camille Dreyfus, ancien député de la Seine, qui résume le développement des douanes depuis l'antiquité jusqu'à nos jours.

« A Athènes, les douanes constituaient l'une des principales sources du revenu public. Les droits ont varié suivant les événements politiques et les nécessités du temps. Fixées au vingtième après la guerre du Péloponèse, elles furent plus tard réduites au cinquantième de la valeur des marchandises importées par mer. Rome avait des taxes de douanes sous

les rois ; on les désignait sous le nom de *portaria*. La perception de ces dernières donnait lieu à des vexations de tous genres et aux exactions des publicains. En Gaule, Jules César établit des droits dont la quotité fut fixée au quarantième de la valeur des marchandises. Ces droits subsistèrent sous les Mérovingiens et les premiers Carolingiens, sous le nom de *tonlieux*.

» L'affaiblissement du pouvoir central après Charlemagne et l'avènement du pouvoir féodal firent des douanes, comme de tous les impôts, des droits établis au profit de chaque seigneur sur ses domaines. Alors les droits de douane sont perçus, non pas seulement à l'entrée et à la sortie du royaume, mais aux frontières et à l'intérieur de chaque province, de chaque fief.

» A l'origine, on les considérait comme un prélèvement sur les profits des marchands. C'est là l'idée dominante des taxes de douane au moyen âge et la raison pour laquelle le marchand qui exportait n'était pas plus favorisé que celui qui importait.

» Au XIII^e et XIV^e siècles, les luttes avec les Anglais épuisant la France, la principale ressource fiscale consista dans les droits de douane. Sous les noms de *haut passage*, *traites foraines*, *traites domaniales*, on accumula les droits sur les marchandises. Quelques provinces, n'ayant pas adopté ces diverses taxes, furent considérées comme étrangères et soumises aux taxes de haut passage, de traites foraines pour les marchandises qu'elles recevaient des autres provinces. C'est de cette époque que datent les douanes intérieures, dont l'effet fut de paralyser le trafic et d'occasionner des famines terribles, conséquences des entraves créées à la circulation des blés. Sully rétablit l'ordre et la régularité dans les

finances et fit de sages règlements contre les abus des traites et des gabelles.

» Colbert voulut faire des droits de douane, non seulement une arme contre les étrangers et, en particulier, contre les Hollandais, mais encore un moyen de développer l'activité commerciale et industrielle de la France. Il rédigea le tarif de 1664 et favorisa les approvisionnements de la France en matières premières et le trafic du commerce intérieur par l'abolition des barrières provinciales. Colbert résuma lui-même son système dans ces quelques mots : « Réduire les droits à la sortie sur les denrées et sur les manufactures du royaume ; diminuer aux entrées les droits sur tout ce qui sert aux fabriques ; repousser, par l'élévation des droits, les produits des manufactures étrangères. »

Les principes et les tarifs proclamés par Colbert furent le Code des douanes pendant le xvii^e et le xviii^e siècles. Dès lors, une pléiade d'économistes ont jeté dans le monde de nouvelles idées.

Bien maniée par l'État, la douane lui assure un précieux revenu fiscal, étant en même temps un parfait instrument protectionniste. Pour remplir d'une manière satisfaisante ces deux buts à la fois, il faut évidemment qu'elle soit employée avec une certaine modération.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION DOUANIÈRE DE LA ROUMANIE

A) *Au point de vue géographique :*

Le service des douanes est assuré par une administration rattachée au ministère des Finances. A la tête de cette administration se trouve le directeur des douanes qui travaille en étroite collaboration avec la Commission centrale douanière, qui se compose du directeur des douanes, du directeur de l'industrie du ministère de l'Industrie et du Commerce et d'un spécialiste dans les questions douanières et tarifères.

L'administration se divise en deux parties : l'administration centrale et le service extérieur qui est chargé de toutes les opérations douanières.

Le territoire de la Roumanie est divisé en douze circonscriptions douanières, dont les centres principaux sont :

Pour la	I ^{re}	circonscription	:	Bucuresti
—	II ^e	—	:	Braïla

—	III ^e	—	: Giurgiu
—	IV ^e	—	: Craiova
—	V ^e	—	: Timisoara
—	VI ^e	—	: Arad
—	VII ^e	—	: Cluj
—	VIII ^e	—	: Oradea-Mare
—	IX ^e	—	: Satu-Mare
—	X ^e	—	: Cernauti
—	XI ^e	—	: Iasi
—	XII ^e	—	: Chisinau.

Pour faciliter encore davantage l'administration et le contrôle, le ministère des Finances, par sa décision N^o 41.741 du 11 mai 1933, divisa ces douze circonscriptions en quatre régions principales, chacune étant soumise à un administrateur-délégué régional. Les chefs-lieux de ces quatre régions sont :

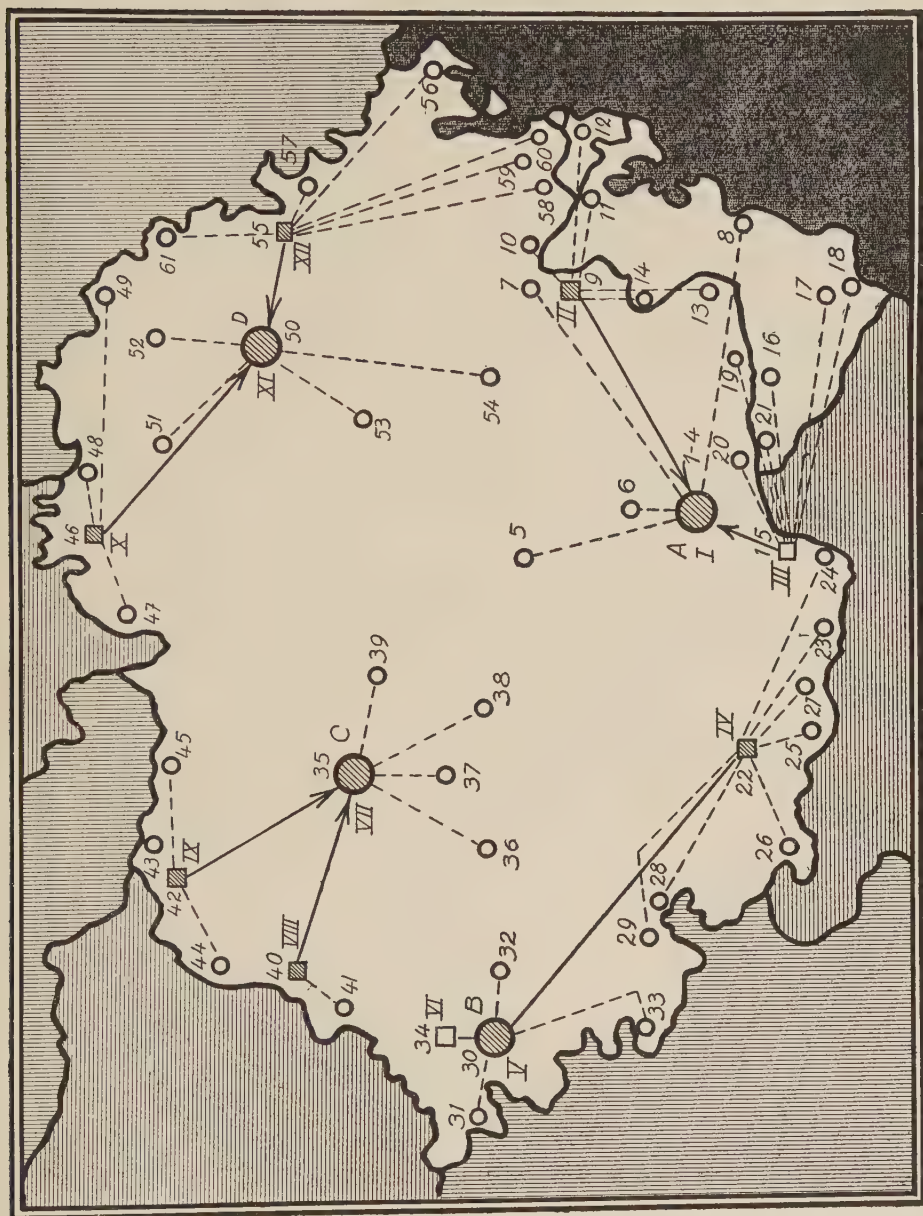
Région N ^o 1.....	Bucuresti
Région N ^o 2	Timisoara
Région N ^o 3	Cluj
Région N ^o 4	Iasi

Afin de présenter une image plus claire, nous donnons ci-dessous un tableau qui permet de voir comment le ministère des Finances a fait la répartition des circonscriptions et des régions douanières sur tout le territoire de la Roumanie :

A. I^{re} région ; chef-lieu : BUCURESTI

I. I ^{re} circ. ;	—	: BUCURESTI	: 1. Bucuresti-Entrepôts ;
			2. — -Poste ;
			3. — -Gare du Nord ;
			4. — -Gare de l'Est ;
			5. Brasov ;
			6. Ploesti ;
			7. Galati-Dock ;
			8. Constanta ;
II. II ^e circ. ;	—	: BRAILA	: 9. Braïla ;
			10. Reni ;
			11. Tulcea ;

			12. Sulina ;
			13. Cernavoda ;
			14. Hârsova ;
III. III ^e circ. ;	—	: GIURGIU	: 15. Giurgiu ;
			16. Silistra ;
			17. Bazargic ;
			18. Balcic ;
			19. Calarasi ;
			20. Oltenita ;
			21. Turtucaia ;
B. II ^e région ;	—	: TIMISOARA	
IV. IV ^e circ. ;	—	: CRAIOVA	: 22. Craiova ;
			23. Turnu-Magurele ;
			24. Zimnicea ;
			25. Bechet ;
			26. Calafat ;
			27. Corabia ;
			28. Turnu-Severin ;
			29. Orsova ;
V. V ^e circ. ;	—	: TIMISOARA	: 30. Timisoara ;
			31. Jimbolia ;
			32. Lugoj ;
			33. Bazias ;
VI. VI ^e circ. ;	—	: ARAD	: 34. Arad-Entrepôts et Poste ;
C. III ^e région ;	—	: CLUJ	
VII. VII ^e circ. ;	—	: CLUJ	: 35. Cluj ;
			36. Deva ;
			37. Alba-Iulia ;
			38. Sibiu ;
			39. Târgu-Mures ;
VIII. VIII ^e circ. ;	—	: ORADEA	: 40. Oradea-Entrep. et Poste ;
			41. Salonta-Mare ;
IX. IX ^e circ. ;	—	: SATU-MARE	: 42. Satu-Mare ;
			43. Halmeu ;
			44. Valea lui Mihai ;
			45. Sighet ;
D. IV ^e région ;	—	: IASI	
X. X ^e circ. ;	—	: CERNAUTI	: 46. Cernauti-Entrepôts ;
			47. Vijnita ;
			48. Hotin ;
			49. Soroca ;
XI. XI ^e circ. ;	—	: IASI	: 50. Iasi ;
			51. Botosani ;
			52. Balti ;
			53. Bacau ;
			54. Focsani ;
XII. XII ^e circ. ;	—	: CHISINAU	: 55. Chisinau ;
			56. Cetatea-Alba ;
			57. Tighina ;
			58. Ismail ;
			59. Chilia-Noua ;
			60. Vâlcov ;
			61. Rezina.



B) *Au point de vue administratif :*

Les fonctionnaires qui assurent le service extérieur sont :

- 1^o l'administrateur régional ;
- 2^o l'inspecteur de circonscription ;
- 3^o l'administrateur douanier ;
- 4^o le chef de douane ;
- 5^o le contrôleur ;
- 6^o le taxateur ;
- 7^o l'employé de bureau.

Examinons maintenant de plus près quelles sont les principales attributions de ces fonctionnaires :

1^o *L'administrateur régional* est le chef du personnel de sa région. Il peut accorder à ses employés, jusqu'au grade de chef de douane exclusif, des congés jusqu'à trente jours et donne à tout le personnel des notes qualificatives d'aptitudes. Il peut également, dans le cadre de sa région, transférer d'un bureau douanier à un autre les employés jusqu'au grade de chef de douane exclusif ; ceci dans l'intérêt du service. L'administrateur régional approuve aussi les procès-verbaux de contravention et de contrebande dans lesquels le préjudice causé à l'État ou la marchandise confisquée ne dépasse pas la valeur de 5.000 lei. Il approuve les licitations pour la vente de toute marchandise ne dépassant pas la valeur de 20.000 lei. A part cela, il surveille directement, ou par l'intermédiaire des inspecteurs de circonscription, la manière dont est appliqué le tarif douanier dans sa région. Il convoque chaque mois les inspecteurs, étudie leurs rapports et prend

les mesures nécessaires pour extirper la fraude et la contrebande.

2° *L'inspecteur de circonscription* a pour mission l'inspection des postes de douane faisant partie de sa circonscription. Il vérifie la gestion des administrateurs et des chefs de douane, et prend toutes les mesures pour la surveillance des frontières. Il est personnellement responsable pour tous les déficits causés par manque de vérifications et de contrôle.

3° *L'administrateur douanier* dirige et surveille un bureau douanier de première catégorie, dont il est personnellement responsable.

4° *Le chef de douane* dirige et surveille un bureau douanier de seconde catégorie, mais peut aussi fonctionner comme adjoint d'un administrateur douanier.

5° *Le contrôleur* vérifie la taxation de chaque déclaration, pour s'assurer de l'application du tarif ainsi que du juste calcul des différents droits.

6° *Le taxateur* constate l'origine, la nature, le genre, la quantité et la valeur de chaque marchandise et fixe les droits qui sont à percevoir. Il est responsable pour toutes les erreurs de taxation qui pourraient causer un préjudice à l'État.

7° *L'employé de bureau* doit exécuter tous les travaux de bureau et de surveillance qui lui sont dictés par ses supérieurs.

Les administrateurs douaniers, les chefs de douane, ainsi que les taxateurs sont tenus à déposer une garantie en numéraire ou en effets d'État, qui varie d'après l'importance du poste qu'ils occupent. Ainsi les administrateurs et les chefs de douane déposent la valeur de leurs salaires pour deux ans, tandis que les taxateurs ne déposent qu'une somme représentant le salaire pour six mois.

Tous les employés de douane sont soumis, en ce

qui concerne les transferts, les avancements et les sanctions, aux dispositions de la loi sur l'organisation du ministère des Finances et au statut sur les fonctionnaires publics.

Les avancements se font d'après des règles bien déterminées :

Ne peuvent devenir taxateurs que des employés de douane qui travaillent depuis au moins trois ans dans l'administration douanière, soit au service extérieur, soit à l'administration centrale. Les candidats qui remplissent cette condition essentielle, et qui désirent avancer au grade de taxateur, doivent d'abord passer un examen assez difficile, ce qui est explicable vu le grand nombre de candidats.

Pour le grade de contrôleur, ne sont admis que les taxateurs qui ont travaillé trois ans comme tels.

Les chefs de douane sont recrutés dans les cadres des contrôleurs ayant déjà fait un stage de deux ans.

Pour l'avancement au grade d'administrateur douanier, il faut d'abord avoir été chef de douane pendant trois ans.

Peuvent devenir inspecteurs de circonscription seuls les administrateurs douaniers et les chefs de section de la direction des douanes (ministère des Finances), qui occupent le grade respectif depuis trois ans et qui ont au moins quatorze ans de service, dont quatre au service extérieur. En outre, tout candidat au poste d'inspecteur doit avoir fait des études universitaires.

Pour le grade d'administrateur régional, peuvent seuls postuler les inspecteurs de circonscription, qui occupent depuis cinq ans ce grade, et les chefs de section de la direction des douanes, ayant quatorze ans de service, dont quatre au service extérieur.

C) *Le régime des marchandises :*

L'importation en Roumanie d'une marchandise quelconque peut se faire en vue de plusieurs buts :

- 1^o Importation pour la consommation à l'intérieur du pays ;
- 2^o Importation destinée à l'entrepôt ;
- 3^o Importation en transit.

Les marchandises importées pour être consommées à l'intérieur du pays sont soumises au paiement des droits d'entrée stipulés par le tarif douanier en vigueur, et ceci avant que la marchandise respective soit sortie de la douane et livrée à la consommation.

Les marchandises entreposées sont soumises aux droits d'entrée au moment où l'importateur les sort de l'entrepôt pour les livrer à la consommation.

Quant aux marchandises en transit, elles sont dispensées de tout prélèvement de taxes d'entrée.

Il nous faut encore mentionner les marchandises importées pour être exportées de nouveau, donc sans être purement en transit, qui sont également dispensées des droits d'entrée. Mais si l'importateur a payé les droits d'entrée pour un produit étranger, ne sachant pas qu'il réexportera ce même produit, il verra sa marchandise frappée aussi des droits d'exportation, au moment où il la passera de nouveau à l'étranger. Quant à une marchandise exportée pour quelque temps afin d'être plus tard réimportée, elle jouit d'une exemption de droit, à condition qu'elle n'ait pas subi de changements.

Toute marchandise peut être importée ou exportée par des moyens de communication terrestres, navals ou aériens. Pour avoir le contrôle de toutes les marchandises entrées ou sorties du pays, il faut

donc que l'Administration des douanes ait en vue ces trois catégories de moyens de communication.

1^o *Trafic terrestre.*

Les marchandises étrangères destinées à la Roumanie ne peuvent être importées qu'au moyen des voies de communication autorisées par la Direction des douanes. Arrivées à la frontière du pays, elles doivent être transportées au premier poste de douane. Toute marchandise importée par une voie non autorisée, ou bien transportée à un endroit quelconque avant d'être présentée à un office de douane, est considérée comme introduite par contrebande et son importateur devra subir les pénalités indiquées par la loi.

La plus grande partie du trafic des marchandises est assurée par les chemins de fer. Les organes des chemins de fer sont tenus de présenter au premier poste de douane à la frontière un tableau indiquant les numéros des wagons, le nombre des colis de chaque wagon et les numéros des lettres de voiture. Quant aux wagons collectifs, ils sont obligés de présenter séparément une liste indiquant les marques, les numéros, la nature de la marchandise, les poids des colis ainsi que le nom et l'adresse de chaque destinataire. Ces mêmes règles s'appliquent aussi aux colis transportés comme bagage.

Les marchandises pour lesquelles on perçoit les droits d'entrée déjà à la frontière sont emmagasinées dans les entrepôts des chemins de fer, exception faite seulement pour les articles dont le poids est grand ou dont la nature rend trop pénibles le déchargement et le rechargement, par exemple le charbon. Dans ce cas, la marchandise reste dans le wagon jusqu'à l'accomplissement des formalités de taxation.

Les wagons qui contiennent des marchandises destinées à être soumises au paiement des taxes d'entrée à un bureau douanier à l'intérieur du pays sont plombés à la frontière par les organes douaniers et par les organes des chemins de fer roumains. Mais, au cas où les plombs étrangers ne sont pas intacts, les marchandises sont déchargées à la frontière et vérifiées. La destruction non justifiée par un cas de force majeure des plombs et des sceaux appliqués par les organes douaniers aux wagons chargés de marchandises destinées à un office de douane à l'intérieur du pays entraîne pour le chef de la station où l'infraction a été commise une sanction de 5.000 lei.

2^o *Trafic par eau.*

Les capitaines, les armateurs ou les agents des navires qui jettent l'ancre dans un port roumain pour y décharger des marchandises, sont tenus de déposer, dans les vingt-quatre heures après leur arrivée, au bureau de douane, le manifeste général indiquant le nombre, les marques, les numéros et les poids des colis qui constituent la cargaison, ainsi que les marchandises qu'ils contiennent, les colis postaux, le nombre des connaissements et les bagages qui leur ont été délivrés contre récépissé. Si le déchargement d'un navire se fait dans plusieurs ports roumains, le capitaine du navire doit aussi déposer dans le premier port qu'il atteint un extrait du manifeste général. Les organes douaniers mentionnent sur l'original du manifeste les marchandises déchargées dans le port respectif et le restituent au capitaine qui le présente alors dans le même but dans tous les ports roumains où il décharge encore des marchandises. Dans chacun de ces ports, il

dépose aussi une copie du manifeste partiel. Le manifeste général, muni des mentions de tous les ports, reste finalement aux autorités douanières du dernier port de déchargement.

Les organes douaniers ont le droit de visiter les navires portant des marchandises destinées à la Roumanie n'importe quand, même avant la présentation du manifeste, ceci pour s'assurer de la correspondance de ce dernier avec la cargaison. La loi pour l'organisation des douanes prévoit des sanctions pour le cas où la cargaison ne correspond pas exactement avec le manifeste du navire. Ainsi le capitaine ou le patron du navire payera, en cas de manque de colis ou d'absence de marchandises en général, à part les taxes douanières ordinaires, trois fois la valeur des droits d'entrée pour les marchandises indiquées dans le manifeste, mais non contenues dans la cargaison. Si les organes douaniers n'ont pas la possibilité de constater la nature de la marchandise qui manque, ils appliquent une amende de 300 lei par kilo. Cette amende est augmentée au minimum de 500 lei par kilo si la marchandise dont on constate l'absence faisait partie des articles prohibés. Aucune amende n'est évidemment appliquée si le manque constaté provient d'incendie ou d'une autre raison de force majeure. Dans ce cas, le capitaine est tenu de rédiger une déclaration indiquant les causes justifiant tout manque, et les organes douaniers de les constater dans un procès-verbal.

Le capitaine ou le patron du navire paye aussi des taxes d'entrée triples au cas où il a plus de marchandise à bord qu'il n'est marqué dans le manifeste. Les taxes d'entrée triples se réfèrent naturellement seulement au surplus de cargaison. Si les marchandises en plus sont prohibées, les organes douaniers

les confisquent et infligent encore au capitaine ou au patron du navire une amende supplémentaire de 500 lei par kilo. La même procédure a lieu aussi dans le cas où une marchandise prohibée est indiquée dans le manifeste sous un autre nom, afin d'en cacher la vraie nature. On n'applique pas d'amende si le capitaine ou le patron prouve sa bonne foi, mais la marchandise prohibée sera en tout cas confisquée. La non-déclaration de produits stupéfiants dans le manifeste ou la déclaration de ceux-ci sous un autre nom, ainsi que la présence d'une quantité plus grande que celle indiquée, sont considérées comme contrebande et tombent sous la rigueur d'une loi spéciale.

Quant aux navires qui quittent des ports roumains après y avoir chargé des marchandises, ils sont tenus d'avoir un manifeste de chargement indiquant la nature et la quantité de leur cargaison, et portant le visa de l'office de douane. Le cas se complique si le navire charge ses marchandises dans plusieurs ports roumains. Le capitaine est alors tenu de déposer au bureau de douane du premier port de chargement le manifeste général, recevant en échange une copie de ce dernier, certifiée par l'autorité douanière. Dans chacun des ports suivants, il dépose le manifeste général pour les marchandises chargées dans ce port même, ainsi que les copies des manifestes déposés dans les ports antérieurs. L'autorité douanière applique son visa sur ces copies et les retourne au capitaine du navire. Chacune des copies doit porter la mention des bureaux douaniers précédents, le nombre des manifestes et le nom du bureau qui les a émis.

La police du port qui reçoit les papiers de bord d'un navire dès son entrée dans le port ne les remet-

tra pas avant de s'être persuadée que le manifeste du navire a été présenté au bureau de douane. Tout fonctionnaire de l'autorité policière d'un port qui enfreint cet ordre paie 1.000 lei d'amende, tandis que le capitaine d'un navire, quittant un port roumain sans avoir un manifeste de chargement visé par le bureau douanier respectif, est frappé d'une amende de 3.000 lei. Est dispensé de présenter un manifeste le propriétaire ou le capitaine d'un bateau naviguant sur son lest.

La non-déclaration dans le manifeste d'une marchandise chargée pour être exportée entraîne des sanctions. Ainsi l'on devra payer 2.000 lei d'amende pour toute marchandise non mentionnée ou nommée sous une fausse dénomination, mais pour laquelle les taxes légales d'exportation ont toutefois été payées. Si, pour cette même marchandise non mentionnée dans le manifeste, on n'a pas payé les droits d'exportation, on considère le cas comme contrebande, le propriétaire du navire ou son capitaine tombe alors sous la rigueur de la loi spéciale. Si ces mêmes marchandises sont emballées dans des colis, de sorte que le capitaine ne peut pas savoir ce qui se trouve dedans, les sanctions sont reportées sur le chargeur. Au cas où l'amende ne peut pas être tout de suite payée, ni garantie par une caution solvable, les autorités douanières peuvent retenir le navire jusqu'au règlement de la somme.

Aucune marchandise ne peut être chargée, déchargée ou transbordée en dehors des heures de service, et cela seulement avec la permission du bureau douanier. En cas de contravention à cette disposition, le capitaine, l'agent et quelquefois même le propriétaire des marchandises sont frappés d'une amende de 1.000 lei si la marchandise est indigène ;

ils tombent sous la rigueur de la loi sur la contrebande si la marchandise est de provenance étrangère. En cas d'urgence, l'autorité douanière peut aussi autoriser le chargement ou le déchargement en dehors des heures de service, obligeant alors le capitaine ou les intéressés à payer pour les employés de douane, chargés du contrôle des travaux, une somme fixée d'après un tableau d'indemnisation établi par la Direction des douanes. Également en cas d'urgence, les bureaux douaniers peuvent autoriser les navires à décharger leurs marchandises même avant d'avoir déposé les manifestes. Dans ce cas, les marchandises sont déposées dans des magasins spéciaux, situés de telle façon que le transport depuis le navire ne puisse se faire que par une seule route. Avant le déchargement, les armateurs ou leurs représentants sont tenus de présenter au bureau de douane un acte de garantie, timbré, par lequel ils considèrent les magasins dont nous venons de parler comme substitués à leurs navires, et admettent que les infractions éventuellement constatées au contrôle ultérieur entraînent les mêmes conséquences que si les marchandises se trouvaient encore sur le navire. En tout cas, le manifeste ne peut être déposé au bureau de douane que dans les vingt-quatre heures qui suivent le déchargement. La marchandise déposée dans les magasins ne peut être sortie que dans les heures de service et sous le contrôle des fonctionnaires de douane.

Quant aux provisions de bord, sont considérés comme telles les produits alimentaires, les effets d'habillement pour l'équipage, les matériaux mentionnés dans l'inventaire du navire comme étant nécessaires pour le service, ainsi que tous les produits alimentaires et les objets nécessaires aux res-

taurants pour les passagers. Le capitaine est obligé de présenter, dans les vingt-quatre heures qui suivent l'arrivée du navire dans le port, une déclaration écrite des provisions de bord. La non-déclaration entraîne une amende de 2.000 lei. Les organes douaniers peuvent inspecter le navire et soumettre à un contrôle sévère les provisions de bord, s'ils doutent de la véracité de la déclaration. Sont considérées comme contravention et contrebande toutes les fausses déclarations de provisions de bord, ainsi que la non-déclaration de produits stupéfiants. La déclaration des provisions se fait en deux exemplaires ; l'original reste au bureau de douane, tandis que la copie est remise au capitaine. Cette dernière porte le visa du bureau de douane et sert au capitaine en cas de contrôle dans un des prochains ports qu'il veut atteindre.

Les provisions de bord ne sont déchargeables que dans le cas de force majeure et seulement dans les magasins douaniers. Si un navire transporte des marchandises prohibées, les organes douaniers appliquent leurs sceaux qui ne seront détachés qu'au moment où le navire quitte les eaux roumaines. La destruction des sceaux officiels entraîne une amende de 3.000 lei. Si, en plus, on constate aussi un manque dans la quantité des marchandises prohibées sur lesquelles les sceaux furent appliqué, on appliquera les dispositions de la loi sur la contrebande.

Sont dispensés de toute déclaration les navires de guerre étrangers. Quant aux navires nationaux, ils sont tenus de déclarer leurs provisions de bord, ceci évidemment seulement dans le cas où ils ont jeté l'ancre dans un port étranger. L'inspection des navires étrangers se fait par les organes douaniers

et les gardes-frontière accompagnés des organes policiers et consulaires. Aucune taxe n'est perçue pour le combustible chargé dans un navire, s'il sert au navire même. L'approvisionnement des navires roumains en produits alimentaires, combustibles, etc., correspondant à ses nécessités n'est pas soumis aux taxes d'exportation. Il en est de même pour les navires étrangers dont les pays respectifs accordent les mêmes faveurs aux navigateurs roumains.

3^o *Trafic aérien.*

Chaque aéronef venant de l'étranger, ou partant à l'étranger, est obligé de se soumettre aux dispositions de la loi douanière, tant qu'il se trouve sur territoire roumain. Il doit atterrir sur un aéroport douanier ou bien sur un aéroport spécial qui lui a été indiqué par l'autorité compétente. L'aéroport douanier possède un poste de douane permanent. Les fonctionnaires de la douane ont le droit d'inspecter tout aéronef et sa cargaison. Si un aéronef est forcé d'atterrir avant d'atteindre un aéroport douanier, le commandant est obligé d'aviser immédiatement l'autorité fiscale ou policière la plus proche qui, après avoir inspecté l'appareil, pourvoit son bulletin de route d'un visa, sans lequel l'aéronef ne peut pas quitter le lieu de son atterrissage.

Avant de partir d'un aéroport régulier, le commandant de l'aéronef a les mêmes obligations que celui d'un navire. Il doit présenter son bulletin de route et, s'il transporte des marchandises, le manifeste et une liste des provisions de bord. On doit annexer également au manifeste une déclaration détaillée des marchandises, rédigée par l'expéditeur. Si un aéronef ne fait que traverser le territoire de

la Roumanie sans atterrir, il n'est soumis à aucun contrôle douanier. En cas d'atterrissage sans chargement ou déchargement de marchandises, le commandant de l'aéronef est tenu de déposer son bulletin de route avec le manifeste et la liste des provisions de bord, pour être visés par l'autorité douanière et policière du lieu d'escale. Le combustible nécessaire à l'aéronef n'est soumis à aucune taxe, sauf s'il dépasse la quantité normalement comptée pour le vol indiqué dans le bulletin de route.

Quant aux marchandises destinées à l'importation, à l'exportation, au transit ou à l'entrepôt, les mêmes règles existent que pour le trafic par terre ou eau. Il en est de même en cas de contravention et contrebande.

*
* *

L'importateur ou l'exportateur d'une marchandise est tenu de présenter cette dernière au bureau de douane où les droits seront perçus, et de déposer en même temps une déclaration dans laquelle il spécifie le numéro, le genre, la marque, le nombre de colis, l'origine, la nature, la qualité, le poids, la mesure et la valeur de la marchandise à importer ou à exporter. Cette déclaration ne peut être faite que par le destinataire (pour la marchandise à importer) et par l'exportateur, ou bien par leurs mandataires qui ne peuvent être que des maisons de commission et d'expédition autorisées par le Ministère des Finances. Chaque déclaration, faite en deux exemplaires sur des formulaires-types, doit être écrite à la main et signée par le déclarant. Des ratures et des rectifications ne sont pas admises.

Pour faciliter la taxation, les déclarations doivent

être aussi claires que possible ; pour la dénomination des marchandises, il faut employer les termes usuels du tarif douanier. Au bureau de douane, la déclaration sera inscrite dans un registre spécial. Cette opération une fois faite, le déclarant est considéré comme débiteur de l'État pour les droits d'entrée ou d'exportation à payer. Toutefois, il a le droit de demander l'annulation de sa déclaration si la marchandise est retournée à son lieu d'origine ou si elle est déposée dans les entrepôts. Ce droit est limité à quinze jours si la marchandise déclarée n'a pas encore été vérifiée par les fonctionnaires de douane, et à trente jours si elle a déjà été vérifiée. Dans la limite de ces deux délais, les droits doivent être payés ; dans le cas contraire, la déclaration sera annulée d'office et la marchandise considérée comme tombée au rebut.

Quant à la vérification des marchandises, elle peut se faire dans les magasins des douanes, dans les magasins des chemins de fer, des docks, des agences, etc., admis par la loi. En cas d'erreur de taxation ou de calcul, l'importateur ou l'exportateur est tenu de payer la différence si le contrôle et la constatation ont été faits dans les neuf premiers mois après le paiement des droits. Toute différence constatée après neuf mois ne peut plus être réclamée, parce que prescrite. Il est évident que dans le cas où on constate une différence en faveur de l'importateur ou de l'exportateur, celle-ci leur est restituée.

Les négociants qui considèrent comme injustes les droits d'entrée ou d'exportation fixés par les taxateurs sont libres de recourir aux chefs de ces derniers, c'est-à-dire au chef de douane ou à l'administrateur douanier. Si la solution donnée n'est

pas de nature à les contenter, ils peuvent recourir à la Commission des experts, qui fonctionne auprès de la Direction des douanes et qui se compose de :

1^o Un délégué permanent du Ministère des Finances ;

2^o Un fonctionnaire supérieur du Ministère de l'Industrie et du Commerce (Direction de l'Industrie ou Direction des Mines) ;

3^o Un des experts recommandés par l'Union des Chambres de Commerce ou d'Agriculture.

Cette Commission doit se prononcer dans le délai maximum de trente jours. Sur la base des résolutions qu'elle aura prises, la Direction des douanes fixe l'article du tarif d'après lequel la marchandise, objet de la contestation, sera taxée. Si le réclamant considère toujours cette décision comme injuste, il peut encore s'adresser à la *Commission centrale douanière* qui examinera la décision de la Commission des experts et donnera son avis, qui est alors absolument définitif et obligatoire aussi bien pour le réclamant que pour les organes douaniers eux-mêmes.

Les droits se payent à la Caisse du bureau douanier. Les marchandises ne peuvent être retirées qu'après le paiement intégral des taxes douanières. Toute infraction à cette disposition est considérée comme contrebande. Les droits dus une fois payés, la marchandise sera évacuée du poste de douane dans les cinq jours qui suivent le paiement. En cas d'empêchement pour cas de force majeure, le délai de cinq jours peut être prolongé jusqu'à trente jours par le chef de douane ou l'administrateur douanier. Pour pouvoir dépasser aussi ce second délai, il faut déjà une autorisation spéciale accordée par la Direction des douanes.

Les voyageurs qui quittent le territoire ou qui viennent dans le pays sont tenus de présenter tous les objets soumis aux droits d'entrée ou d'exportation. La non-déclaration entraîne pour le possesseur des objets trouvés par les fonctionnaires douaniers dans ses valises, ses poches, etc., le paiement des droits et, en plus, une forte amende.

A part les droits d'entrée ou d'exportation, les déclarants sont tenus de payer au bureau de douane des taxes de magasinage ainsi qu'une prime d'assurance contre l'incendie.

*
* *

Les droits d'entrée perçus sur des matières premières importées par les fabricants roumains peuvent être restitués à ces derniers en cas d'exportation du produit fini. Pour obtenir cet avantage, les industriels s'adresseront à la Direction des douanes en indiquant les matières premières dont ils ont besoin, le produit fini auquel ils veulent arriver et le pour cent de perte qui résulte de la transformation de la matière première en produit fini. Après avoir demandé l'avis du Ministère de l'Industrie et du Commerce, la Direction des douanes constate le pour cent de perte, résultat de la transformation, fixe le délai admis pour faire l'exportation et indique les postes de douane où l'importation des matières premières et l'exportation des produits finis auront lieu.

Comme le Ministère des Finances ne sait pas d'avance si l'exportation du produit fini se réalisera, il prélève au moment de l'importation des matières premières les droits d'entrée et les restitue aux fabricants au fur et à mesure que l'exportation se

fait. Il peut également exiger des fabricants qu'ils déposent une garantie en numéraire, dont le montant est fixé par une décision ministérielle. Ce deuxième système nous semble plus pratique. Assurant à l'État le paiement des droits d'entrée en cas de non-exportation du produit fini, il évite cependant les travaux de taxation et de contrôle au moment de l'importation des matières premières.

*
* *

Les produits du sol et du sous-sol, destinés à l'exportation ou au cabotage, peuvent aussi être chargés à des endroits où il n'y a pas de bureau douanier, à condition que le plus proche se trouve à cinq kilomètres de distance au moins. Dans des cas tout à fait exceptionnels, l'autorité douanière peut admettre même l'exportation de ces produits aux endroits où il n'y a pas de bureau douanier. Pour l'une et pour l'autre des faveurs, c'est-à-dire de charger ou d'exporter les produits du sol ou du sous-sol à des endroits situés à une certaine distance du premier poste de douane, il faut avoir l'autorisation de l'administrateur régional, qui établit les conditions de contrôle et de surveillance pour les opérations de chargement et d'exportation. Les personnes qui voient leurs demandes favorablement accueillies par l'administrateur de la région sont tenues de mettre à la disposition des employés de douane, chargés du contrôle et de la surveillance, des moyens de locomotion et de payer une somme fixée d'après le tableau d'indemnisations établi par la Direction des douanes.

*
* *

L'État n'accorde pas de crédit en ce qui concerne les droits d'entrée ou d'exportation, même s'ils sont dus par une autorité publique. Pour obtenir exemption des droits d'entrée pour une marchandise indigène exportée et importée de nouveau, il faut prouver l'identité exacte de cette marchandise. Un article quelconque, par exemple, exporté pour être exposé à une foire à l'étranger, peut être importé de nouveau sans payer de droits d'entrée, à condition que la réimportation se fasse dans le délai admis par la loi et qui est normalement de six mois, mais qui peut être prolongé jusqu'à une année, ceci pour des raisons bien justifiées. Pour le cas où l'article exposé trouverait un amateur et si l'exportateur le vend, l'État a le droit de prélever les taxes d'exportation, ce qui l'obligerait à chercher son débiteur et à courir le risque de ne plus le trouver. Pour éviter de pareils ennuis, l'État demande à chaque exportateur d'articles indigènes, destinés à la réimportation, de déposer une garantie dont le montant est fixé par la Direction des douanes. Normalement, la réimportation doit se faire par le même poste douanier où l'exportation a eu lieu. Nous disons normalement, parce que la Direction des douanes peut prendre d'autres dispositions, si cela est nécessaire.

Ne bénéficient pas d'exemption de droits à la réimportation certains produits du sol et du sous-sol, comme les céréales, les légumes, les fruits, etc. Par contre, toutes les machines et parties de machines, les instruments et appareils scientifiques, ainsi que tous les objets nécessitant une réparation

qui ne peut se faire qu'à l'étranger, jouissent de cette faveur. Au cas où on a ajouté aux objets ci-dessus nommés de nouvelles pièces, etc., l'autorité douanière perçoit pour ces dernières les taxes d'entrée qui en résultent.

L'État exempté également de droits d'entrée les produits indigènes dont l'industrialisation n'est possible qu'à l'étranger. Pour obtenir le droit d'exporter temporairement un produit indigène dans le but que nous venons de voir, il faut avoir l'avis favorable de la Commission industrielle et la possibilité d'être à même de prouver par des plombs, des sceaux, etc., que l'article réimporté, ayant subi quelques changements, est toutefois le même que celui exporté. Au moment de l'exportation, le bureau de douane où l'opération se fait perçoit les taxes d'exportation. Il en rend le montant à l'exportateur au moment de la réimportation, percevant, en échange, la différence qui résulte de la transformation que le produit indigène a subi à l'étranger. En d'autres termes, il exige le paiement de la différence entre le montant des droits d'entrée percevables pour la matière première et celui des droits d'entrée dus pour le produit fini.

Quant aux échantillons sans valeur commerciale, l'importation et l'exportation en sont libres. Ceux qui ont une valeur commerciale sont soumis au paiement des droits de douane, qui peuvent être restitués si les échantillons respectifs sont exportés ou importés de nouveau. Il en est de même pour les costumes, les décors, les animaux rares et tout le matériel des théâtres et des cirques en tournée.



Tous les produits étrangers, à part ceux qui sont prohibés en Roumanie, peuvent être importés sans aucune restriction en transit. Pour l'importation en transit des marchandises prohibées, il faut avoir l'autorisation de la Direction des douanes, tandis que l'introduction des armes et des munitions est soumise à l'autorisation du Conseil des Ministres. Ce dernier peut défendre le transit de toute autre marchandise, provenant de certains pays, si les intérêts supérieurs de l'État l'exigent.

Les agents de transports, les propriétaires ou leurs représentants doivent déposer au poste de douane où la marchandise est importée un *acte de transit*, se composant de trois parties :

La première partie, qui seule est légalement timbrée, constitue l'acte de garantie, signé par celui qui se charge de la garantie et reste au bureau de douane d'émission, c'est-à-dire à l'office douanier où la marchandise fut introduite.

La seconde partie constitue la feuille de route et accompagne la marchandise jusqu'à la destination.

La troisième partie sert pour le contrôle et est expédiée au Service de Contrôle des opérations douanières.

Dans chacune des trois parties que nous avons vues, les marchandises doivent être déclarées d'une manière aussi exacte qu'à l'occasion de l'importation ordinaire. Présentant l'acte de transit au bureau de douane, les agents de transports, les propriétaires ou leurs représentants déposent en même temps la lettre de voiture, le connaissement (si la marchandise a été importée par eau), les factures originales,

deux copies de chaque facture et le certificat d'origine. Après la présentation de l'acte de transit au bureau de douane, on observe la même procédure de vérification des marchandises que pour celles importées ordinairement.

L'identité des colis introduits en transit peut toujours être constatée d'après les plombs officiels dont ils ont été pourvus. Le délai dans lequel le transport des marchandises en transit doit être effectué est fixé par le bureau douanier qui a émis l'acte de transit. Il est normalement de quarante-cinq jours et ne peut être dépassé qu'avec l'autorisation de la Direction des douanes. Toutes les marchandises indiquées dans l'acte de transit doivent être présentées toutes à la fois au bureau douanier de sortie. Arrivées et présentées à ce dernier, les marchandises sont soumises à une vérification de la part des fonctionnaires douaniers, en ce qui concerne l'intégrité des plombs officiels, le nombre, l'état et le poids des colis, la nature, le genre, le poids et la quantité de la marchandise. Dans le cas où les organes douaniers constatent des changements aux colis et à leur contenu, ils ne certifient l'exécution du transit que pour les marchandises n'ayant subi aucun changement. Pour les marchandises dont on constate l'absence ou un changement au cours du transport, le garant et l'agent de transport sont tenus de payer solidairement deux fois la valeur des taxes d'entrée si les marchandises qui manquent ne sont pas prohibées. Si, par contre, ces mêmes marchandises font partie des articles prohibés, le garant et l'agent de transport payent une amende égale à la valeur de la marchandise. La destruction des plombs et des sceaux douaniers est considérée comme une substitution du contenu des colis ou du wagon et sera

punie d'une amende de 10.000 lei en plus des amendes que nous avons mentionnées ci-dessus. Il en est de même si les marchandises en transit ne sont pas du tout présentées au bureau de douane en vue de l'exportation, ou bien si elles ont été présentées, mais après le délai qui leur a été fixé.

*
* *

Il peut arriver qu'un négociant renonce à une marchandise qu'il a déposée à un poste de douane pour l'accomplissement des formalités d'importation ou d'exportation. Ce fait s'explique dans la plupart des cas par la valeur insignifiante du produit, valeur qui est souvent moins grande que le montant des taxes douanières ou des frais de transport. Il est évident que ce phénomène se produit surtout à l'importation, parce que les droits d'entrée sont plus élevés que ceux d'exportation et parce que les frais de transport pour une marchandise venant d'un pays plus ou moins éloigné sont habituellement plus grands que ceux à l'intérieur du pays. L'exportateur reprendra donc sa marchandise, même dans le cas où l'importateur ne le ferait pas. C'est pour cela que la loi des douanes ne parle dans ce cas que du *destinataire*, qui ne peut être obligé de payer les droits d'entrée pour une marchandise importée, s'il fait une déclaration écrite, renonçant aux marchandises déposées dans les magasins de la douane. Les marchandises abandonnées par leur propriétaire, de son plein gré, entrent dans la propriété de l'État et sont vendues, conformément aux prescriptions de la loi, par licitation publique. Quant aux marchandises qui se trouvent depuis trente jours dans les magasins douaniers sans qu'aucune déclaration

à leur sujet ait été faite, elles tombent au rebut et sont, également par licitation publique, vendues au bénéfice de l'État. Jusqu'ici le fait s'annonce plus simple qu'il n'est en réalité. En effet, l'autorité douanière est tenue d'observer certaines formalités avant de passer à la vente d'une marchandise tombée au rebut. Ainsi elle doit afficher à la porte du bureau et du magasin douanier un avis sollicitant le propriétaire de la marchandise à se présenter au bureau dans les quinze jours qui suivent et à disposer de sa marchandise. A part cela, le propriétaire, le destinataire, ou l'expéditeur, identifié d'après les lettres de voitures, connaissements, etc., est avisé par écrit que sa marchandise sera vendue en cas de non-présentation dans le délai de quinze jours. Ce délai une fois dépassé, la marchandise est taxée d'une amende de rebut, qui s'élève à 4 % de la valeur des droits d'entrée, et déballée pour être inventoriée. Le déseballage se fait par le chef du bureau douanier, en présence du chef de la station, du directeur de la poste, de l'agent des navires, ou de leurs délégués, suivant que la marchandise se trouve dans les magasins douaniers des chemins de fer, des postes ou des agences de navires, et d'un agent de la police judiciaire. L'inventaire, rédigé en triple exemplaire, est envoyé à la Direction des douanes, qui en fait publication dans le *Moniteur Officiel*, fixant en même temps le lieu et la date de la licitation. Celle-ci ne peut avoir lieu avant les vingt jours qui suivent l'achèvement de l'inventaire.

La publication de vente est affichée à la porte du bureau douanier et est aussi communiquée à la Chambre de Commerce de l'endroit, qui avertit les principales maisons de commerce de la vente qui aura lieu. Cette dernière sera réalisée au bureau

de douane, ou bien à une bourse de marchandises désignée par l'autorité douanière et indiquée dans les diverses publications. La vente se fait en présence d'un officier de la police judiciaire, sauf si elle est réalisée par le syndic de la bourse de marchandises, qui ne doit être alors assisté que par le chef du bureau douanier de l'endroit. La licitation commence à une somme minimale représentant la valeur des droits d'entrée dus. L'adjudication ne devient définitive qu'après approbation par le directeur des douanes. Si deux ou plusieurs amateurs offrent le même prix et que l'un d'eux représente une société de culture ou d'assistance sociale, il reçoit la préférence à condition que la somme offerte couvre au moins les taxes douanières dues. Après l'approbation de l'adjudication, le produit de la vente revient directement à l'État, s'il s'agit de la vente d'une marchandise abandonnée par son propriétaire de son plein gré. Quant à la vente des marchandises tombées au rebut, on déduit de son produit les droits d'entrée, les frais de transport, l'amende de rebut, les taxes de magasinage, etc., et le reste est déposé à la Caisse d'Épargne pendant le délai d'une année, étant mis à la disposition des ayants droit. Si l'année s'écoule sans que personne n'ait réclamé la somme restante, celle-ci devient propriété de l'État.

Il peut arriver qu'à la licitation ordonnée, la plus grande somme offerte ne couvre pas même les droits d'entrée dus à l'État. Dans ce cas, une deuxième licitation s'impose, qui, évidemment, peut aussi ne pas donner les résultats voulus. Les marchandises tombées au rebut, qui n'ont pas trouvé d'amateur au cours des deux licitations tenues, deviennent alors propriété de l'État et sont soumises à une troisième et dernière licitation qui, cette fois, peut commencer

à une somme plus réduite que le montant des droits d'entrée dus. Dans le cas où une troisième licitation ne donnerait pas de meilleurs résultats que les deux précédentes, les marchandises sont alors cédées à une administration ou une institution publique qui peut en avoir besoin, au prix offert. Si cette dernière tentative de se débarrasser de la marchandise en question échoue aussi, elle sera simplement détruite.

Toutes les dispositions ci-dessus énumérées ne se rapportent pas aux marchandises abandonnées qui présentent un caractère altérable. Pour éviter leur destruction, elles sont vendues à une licitation de circonstance, annoncée par des affiches fixées à la porte et à l'intérieur du bureau douanier, au moins quatre heures avant la licitation.

D) *Entrepôts douaniers.*

On appelle entrepôt douanier le bâtiment dans lequel on peut déposer pour un temps déterminé des marchandises destinées à l'importation, à l'exportation ou au transit, sans payer immédiatement les droits qui en résultent pour l'État. La faculté de créer et d'exploiter directement ou par l'intermédiaire d'autres institutions, comme nous le verrons plus tard, des entrepôts appartient exclusivement au Ministère des Finances. La loi pour l'organisation douanière du pays distingue deux catégories d'entrepôts : les entrepôts *réels* et les entrepôts *nominaux*.

1° *Les entrepôts réels.*

Sont considérés comme tels les entrepôts dans lesquels chacun peut déposer des marchandises qui

lui sont destinées. Ces entrepôts sont placés sous la surveillance et l'administration permanente du bureau douanier en tout ce qui concerne l'entrée, la manipulation et la sortie des marchandises. Comme nous l'avons déjà dit, le Ministère des Finances peut exploiter les entrepôts, soit directement, soit en les affermant. En cas de nécessité commerciale bien justifiée, le Ministère peut même faire la concession du droit de créer et d'exploiter des entrepôts, mais ceci seulement dans les villes où il y a un bureau douanier au moins. Pour illustrer le cas, nous ajouterons que de telles concessions ont été données aux docks de Constanta, Galati et Braïla. L'affermage et la concession se font par licitation publique, d'après les règles données par l'article 81 et suivants de la loi sur la comptabilité publique.

L'entreposage se fait au risque du propriétaire ou du destinataire des marchandises, le Ministère des Finances déclinant toute responsabilité quant à leur destruction complète ou partielle pour cause d'incendie ou d'inondation. Il va donc de soi que le propriétaire des marchandises entreposées est libre d'assurer ces dernières à n'importe quelle société et comme il l'entend. Le cas diffère si les marchandises sont déposées dans un entrepôt donné en concession ou affermé. Le propriétaire peut alors exiger un dédommagement pour des dégâts éventuellement survenus à ses marchandises. Le fermier ou le concessionnaire est responsable envers le Ministère des Finances de la totalité des droits dus à l'État pour les marchandises entreposées. Dès le moment qu'elles entrent dans l'entrepôt, celles-ci servent de gage en premier lieu pour les droits dus à l'État, et seulement en second lieu pour ceux dus au fermier ou au concessionnaire.

Quant aux marchandises entreposables, il y a aussi des restrictions. Ainsi, ne peuvent pas être déposés dans les entrepôts réels : des armes, des munitions, des matières explosibles et inflammables, des articles sur lesquels il y a le monopole, des marchandises prohibées et autres, spécifiées par le règlement. Le propriétaire des marchandises destinées à l'entrepôt est tenu d'en faire une déclaration comme s'il s'agissait de marchandises déclarées pour l'importation directe dans le pays. Les marchandises sont d'abord déposées dans les magasins généraux et, seulement après la présentation de la déclaration, elles sont transportées dans les entrepôts où elles peuvent rester jusqu'à trois ans, à condition que leur valeur soit assez élevée pour garantir à l'État ses droits. La sortie de marchandises d'un entrepôt avant d'avoir payé les droits qui en résultent en faveur de l'État est considérée comme contrebande. L'auteur de l'infraction en supporterait les conséquences.

Nous avons dit que la détérioration d'une marchandise par incendie, inondation ou autre cause bien établie pendant le séjour dans un entrepôt d'État ne donne pas lieu au paiement de dédommagement de la part de ce dernier. D'autre part, l'État n'exige pas le paiement de droits pour une marchandise complètement détruite dans un de ses entrepôts pour cause de force majeure. Quant aux marchandises qui ont subi des dégâts sans être complètement détruites, on cherche l'emploi qu'on peut encore en tirer et on les impose selon ce dernier. Toute marchandise entreposée est soumise à une taxe de magasinage, fixée par la Direction des douanes. Cette taxe doit être payée d'avance pour chaque mois, le non-paiement supprimant le droit d'entreposage.

2^o *Les entrepôts nominaux.*

La caractéristique d'un entrepôt nominal est qu'il appartient à une entreprise d'une certaine ampleur pour servir de dépôt à ses propres marchandises, dont le poids ou le volume est considérable. Le Ministère n'autorise l'existence d'un entrepôt nominal qu'aux endroits où il y en a un réel, et ceci seulement si ce dernier n'est pas assez volumineux pour permettre de déposer de grandes quantités d'une même marchandise.

Les entrepôts nominaux trouvent leur emploi surtout dans les régions minières. On y dépose les matériaux nécessaires à l'exploration et à l'exploitation des mines. Ils sont sous le contrôle permanent des organes douaniers, qui peuvent vérifier quand bon leur semble les marchandises entreposées, ainsi que les quantités, selon les inscriptions dans les livres d'entrée et de sortie.

Pour la création d'un entrepôt nominal, le propriétaire des marchandises est tenu de déposer une garantie bancaire, assez grande pour assurer à l'État le paiement des droits qui lui sont dus.

Quant aux autres dispositions, elles sont les mêmes que celles fixées pour les entrepôts réels.

E) *Bureaux pour opérations douanières et expéditions.*

Il existe en Roumanie — comme d'ailleurs dans tous les pays — des entreprises qui fonctionnent comme intermédiaires entre les bureaux de douane et le public, afin de faciliter à ce dernier les opérations douanières qui, il faut le dire, sont ennuyeuses et souvent compliquées. Ces entreprises peuvent fonctionner dans une institution de l'État, mais

peuvent aussi être d'ordre privé. Pour leur création, il faut observer certaines règles, fixées par la nouvelle loi sur les douanes, promulguée le 8 avril 1933 :

I. — *Les bureaux pour opérations douanières et expéditions des institutions de l'État.*

Nous trouvons ces bureaux au caractère officiel dans les C. F. R., P. T. T. et P. C. A. (1). Ils ne peuvent fonctionner qu'avec l'avis de la Direction des douanes, les déclarants (2) de ces bureaux étant obligés d'obtenir d'abord l'autorisation de cette dernière. Les bureaux de l'État n'ont l'exclusivité des opérations douanières que pour les marchandises en cours de transport. Au moment où elles arrivent à la destination, leur propriétaire est libre d'accomplir seul, ou par l'intermédiaire d'un bureau non officiel, toutes les formalités douanières. L'administration des C. F. R., P. T. T. et P. C. A. ne peut en aucun cas faire concession du droit d'accomplir des opérations de douane et de transport. Elle est tenue de l'exploiter directement et seulement par ses fonctionnaires.

II. — *Les entreprises privées pour opérations douanières.*

Il nous faut faire ici une distinction entre les sociétés et les maisons individuelles de commission et d'expédition.

1^o Les premières, c'est-à-dire les sociétés et les agences de navigation, et les sociétés de transport

(1) C. F. R. = Chemins de fer roumains ;

P. T. T. = Postes, Téléphone et Télégraphe ;

P. C. A. = Ports et Communications sur eau.

(2) Déclarant : l'employé qui accomplit les opérations douanières.

désirant faire des opérations de douane, doivent répondre aux conditions suivantes :

a) être inscrites en Roumanie (raison de commerce) ;

b) avoir déposé une garantie de 100.000-500.000 lei en numéraire ou effets d'État au cours du jour pour chaque bureau douanier, la somme variant d'après l'importance de ce dernier.

Les employés qui agissent au nom de ces sociétés doivent être citoyens roumains, majeurs et avoir domicile stable dans le pays. A part cela, ils sont tenus de présenter un certificat de moralité et de service militaire et de prouver qu'ils ont travaillé au moins trois ans comme déclarants dans un bureau de douane. Quant aux sociétés ou agences de navigation, elles doivent être soit propriétaires, soit preneurs à bail de navires, ou bien représentants d'une compagnie de navigation.

2° Les maisons individuelles de commission et d'expédition doivent aussi remplir certaines conditions avant de pouvoir fonctionner comme telles :

a) le propriétaire et les fondés de pouvoir de la maison doivent être citoyens roumains, ayant domicile stable dans le pays ;

b) le propriétaire et les fondés de pouvoir doivent avoir travaillé trois ans comme déclarants dans une entreprise de même genre et présenter des certificats de moralité et de service militaire ;

c) l'entreprise doit être inscrite en Roumanie ;

d) avoir déposé une garantie de 50.000-250.000 lei en numéraire ou effets d'État pour chaque bureau, la somme variant selon l'importance des bureaux douaniers auprès desquels il fonctionne.

Les maisons individuelles peuvent établir des succursales auprès de deux ou plusieurs bureaux .

douaniers seulement avec l'avis de la Commission centrale douanière.

Au début de chaque année, la Direction des douanes, après avoir consulté les administrateurs régionaux, l'Union des Chambres de Commerce et le Syndicat des expéditeurs, fixe un tarif maximum pour la commission que les bureaux privés pour opérations douanières peuvent exiger en échange de leurs services. Quant aux bureaux fonctionnant dans les institutions publiques, la commission est fixée par la Direction des douanes en commun avec l'administration des C. F. R., P. T. T. et P. C. A.

Le prélèvement d'une commission plus élevée que celle admise par la Direction des douanes entraîne, pour les institutions privées, la suspension et, en certains cas, même le retrait définitif de l'autorisation, sanctions basées sur une décision ministérielle. Toutes les maisons de commission et d'expédition ont des registres-types, qui permettent aux organes de contrôle de suivre d'une manière aussi complète que possible les opérations réalisées. Le contrôle s'exerce par les administrateurs régionaux et les inspecteurs de circonscription, qui ont le droit d'exiger tous les livres et les documents nécessaires à leur action.

F) *Infractions douanières.*

Les infractions douanières n'ont pas toujours les mêmes caractéristiques. D'après leur gravité, on les répartit en contraventions et contrebandes.

1° *Contraventions.*

Toute différence constatée entre une déclaration et le résultat de la vérification des marchandises

déclarées, différence qui peut causer un préjudice à l'État, est considérée comme contravention et entraîne des amendes, qui représentent deux fois la valeur des droits de douane si la quantité constatée à la vérification des marchandises est plus grande que celle déclarée et trois fois la même valeur si une partie des marchandises n'a pas été déclarée ou bien a été déclarée, mais sous une autre dénomination, afin d'être taxée d'après un tarif plus bas. Quant aux marchandises prohibées, non déclarées ou déclarées sous une fausse dénomination pour cacher leur vraie nature, le propriétaire paye une amende égale à la valeur des marchandises prohibées qui, en plus, sont confisquées.

2^o *Contrebandes.*

Toute importation ou exportation, tentée ou réalisée, contre les dispositions de la loi des douanes, soit pour éviter le paiement des droits ou l'accomplissement des formalités, soit pour introduire un produit prohibé, est considéré comme contrebande.

Le législateur ne fait aucune différence entre une contrebande tentée, mais empêchée par les organes de surveillance, et une contrebande réalisée et constatée ultérieurement. Ici aussi on inflige des amendes, qui peuvent représenter trois ou cinq fois la valeur des droits de douane dus à l'État. La contrebande d'une marchandise prohibée entraîne sa confiscation et le paiement d'une amende égale à sa valeur. L'auteur de toute contrebande, à part le fait qu'il se voit contraint au paiement des amendes dont il fut frappé, doit subir aussi une peine d'emprisonnement, qui varie de un mois à deux ans si la contrebande est l'œuvre d'une seule ou de deux personnes non armées, et de six mois à trois ans si

elle a été faite, soit par une seule ou deux personnes armées, soit par trois ou plusieurs personnes. Le non-paiement des amendes entraîne pour les infracteurs, considérés dès lors comme insolvable, un emprisonnement supplémentaire.

Les fonctionnaires de douane, les commissionnaires, les expéditeurs ou toute autre personne servant d'intermédiaire entre les commerçants et les bureaux de douane, qui ont contribué à la réalisation d'une contrebande sont punis d'un emprisonnement de quinze jours à un an si les infractions ont été commises à l'intérieur du poste douanier, et de trois mois à trois ans dans le cas où l'importation ou l'exportation frauduleuse a été faite à des endroits cachés. Au cas exceptionnel où les opérations frauduleuses ont été commises par des individus armés et constitués en bande, la peine varie entre un an et cinq ans. Le fonctionnaire douanier trouvé coupable, et donc puni, est destitué de son poste. Quant aux commissionnaires, expéditeurs, etc., ils perdent définitivement le droit de continuer l'exercice de leur profession.

Toute infraction douanière découverte doit être constatée dans un procès-verbal qui peut être rédigé :

1^o par chaque employé de douane sans distinction de grade ;

2^o par les officiers, les sous-officiers et les soldats constituant la garde des frontières ;

3^o par les capitaines de port ou leurs suppléants légaux ;

4^o par les maires des communes rurales, les notaires et les agents de la police judiciaire.

Les agents des points 2, 3 et 4 ne peuvent établir que des procès-verbaux préliminaires qui, plus tard, sont transformés en procès-verbaux définitifs signés

par au moins deux employés de douane. Chaque procès-verbal doit indiquer :

- 1° la date et le lieu de l'infraction ;
- 2° le nom, le prénom et la fonction des personnes qui ont constaté l'infraction ;
- 3° les faits qui constituent l'infraction, l'article de la loi s'y référant et la peine qui y correspond ;
- 4° le genre et la quantité des marchandises faisant l'objet de l'infraction et les marchandises confisquées pour garantir le paiement des amendes ;
- 5° le nom, le prénom et le domicile de l'auteur de l'infraction ;
- 6° si les infracteurs ont été présents à la rédaction du procès-verbal, s'ils l'ont signé ou refusé de signer ;
- 7° la date et le lieu où le procès-verbal a été établi.

Les procès-verbaux constatant des préjudices jusqu'à 5.000 lei sont approuvés par les administrateurs régionaux, tandis que ceux qui dépassent ce chiffre doivent être envoyés à la Direction des douanes qui, comme nous l'avons déjà vu, forme une partie du Ministère des Finances et a son siège à Bucarest.

Avant de mettre le point final à ce sous-chapitre, nous donnerons ci-dessous un tableau montrant la répartition des sommes réalisées par la vente des marchandises et objets confisqués et par le prélèvement des amendes. Avant de procéder à la répartition de ces sommes, l'État a évidemment soin de les diminuer par le montant des droits de douane qui lui reviennent et seulement le reste se répartit de la manière suivante :

a) 15 % prime pour les dénonciateurs, grâce à qui l'infraction a pu être découverte ; les fonction-

naires de douane ainsi que les gardes frontières ne peuvent pas figurer comme dénonciateurs (1);

b) 30 % pour l'État ;

c) 20 % pour les organes qui ont constaté la fraude, mais la somme qu'ils touchent ne peut pas dépasser les 200.000 lei ;

d) 5 % pour les chefs des bureaux de douane où l'infraction a été constatée ;

e) 5 % pour le fonds d'assistance des gardes frontières ;

f) 5 % pour le fonds des primes et récompenses que le directeur des douanes accorde aux employés qui se distinguent au service ;

g) 35 % pour le fonds commun des fonctionnaires de douane (service central et extérieur), sans distinction de grade, qui se distribue proportionnellement au salaire.

On déduit de toutes les sommes indiquées aux alinéas c, d, e, f, et g 10 % pour la Caisse de Crédit et d'Assistance des Fonctionnaires du Ministère des Finances, tandis que les sommes dépassant 200.000 lei, indiquées à l'alinéa c, sont versées au fonds commun des employés de douane (alinéa g).

G) *La surveillance des frontières.*

La surveillance des frontières est assumée par le corps des gardes frontières qui sont, au point de vue douanier, sous les ordres du Ministère des Finances. Elle est exercée sur la ligne de frontière de même que sur une distance de 10 kilomètres à l'intérieur du pays. En cas de nécessité, cette zone

(1) Les 15 % de l'alinéa a se prélèvent sur le total des sommes réalisées.

peut être élargie à 20 kilomètres ; cela est autorisé par décret royal.

Les propriétaires des terrains situés dans la zone frontière ne peuvent en aucun cas s'opposer à la libre circulation des gardes sur leur propriété. En outre, ils doivent admettre sur cette dernière la création de routes et de chemins reliant les différents postes de surveillance, sans même pouvoir exiger une indemnité pour les terrains utilisés. D'autre part, si l'un ou l'autre d'entre eux construisait des maisons ou érigeait des enclos sur ces terrains, il verrait ces constructions détruites et serait lui-même chargé des frais qui en résulteraient.

De plus, pour la création d'une fabrique, d'un moulin, d'un dépôt, d'un hôtel, d'une auberge, d'une écurie, ou de n'importe quel autre établissement commercial ou industriel, dans la zone frontière en des endroits isolés, il faut avoir l'autorisation préalable du Ministère des Finances. Avant de prendre une décision, celui-ci consulte le corps des gardes frontières et le préfet du département respectif. Quant aux moulins flottants, ils ne peuvent stationner dans les fleuves qui séparent la Roumanie des autres pays que dans le voisinage immédiat des postes de douane ou de surveillance. Et cela n'est autorisé que si aucune stipulation internationale ne s'y oppose.

TROISIÈME PARTIE

**LE CONTINGEMENT
ET LE RÉGIME DES DEVISES**

CHAPITRE PREMIER

GÉNÉRALITÉS

Vers la fin de l'année 1932, la situation économique de la Roumanie devint très critique. En effet, à ce moment-là, la plupart des pays avec lesquels la Roumanie était en importantes relations commerciales ont rétabli le protectionnisme. Pour la Société des Nations, qui s'efforce de briser les barrières douanières que les États du monde entier dressent autour d'eux, ce n'est sûrement pas un titre de gloire. Une fois de plus, la Société des Nations nous prouve qu'elle n'est pas capable de résoudre des problèmes qui sont d'intérêt vraiment général. En disant ceci, nous ne voulons pas du tout faire la critique de cette institution idéale, dont le but est trop beau pour pouvoir être atteint. Et malgré cela, notre seul espoir reste la Société des Nations. Comment résoudre ce grave problème qu'est la crise économique si non par une entente générale de tous les pays ? Les nombreuses conférences économiques qui ont eu lieu ces dernières années confirment suf-

fisamment cette théorie. Malheureusement, elles n'ont pas encore réalisé la solution espérée. En attendant, les différents pays, au lieu de chercher un rapprochement économique, font justement le contraire, en pratiquant le protectionnisme qui continue l'œuvre de la guerre et rend la crise que nous traversons plus terrible que jamais. Il suffit qu'un seul pays adopte ce système douanier pour que tous les autres l'introduisent aussi. Il ne s'agit pas ici d'une action ayant un caractère de revanche, mais simplement d'une mesure de défense, parce que le pays qui diminue son importation au détriment des autres pays oblige ceux-ci à procéder de la même manière pour éviter un déséquilibre de leurs balances commerciales et, en certains cas aussi, de leurs balances des paiements.

Les gouvernements de tous les pays devraient se rendre compte que l'introduction du protectionnisme comme système douanier provoque des perturbations économiques immenses, n'assurant en échange que de très petites chances de réussite, parce que, l'importation une fois restreinte, l'exportation ne tardera pas à diminuer également. Il est certain que l'industrie nationale d'un pays se développe sous le régime du protectionnisme, mais nous nous demandons si l'extension progressive d'un seul facteur économique vaut les sacrifices qui, par la contreaction des nations exportatrices, lésées dans leurs intérêts vitaux, s'imposent aux autres branches économiques. Ne réalisant donc qu'un avantage partiel et très relatif, le protectionnisme provoque, dans la plupart des cas, des perturbations très graves et nous constatons avec regret que nous sommes à l'heure actuelle plus éloignés que jamais de l'issue qui pourrait sauver l'économie mondiale.

Quant au *contingentement*, est-il autre chose que le protectionnisme? Pour répondre à cette question, nous sommes obligés de faire une distinction entre le *protectionnisme absolu* et le *protectionnisme partiel*. Le premier vise l'importation entière des produits étrangers dans un pays, tandis que le second sert de frein contre l'importation trop grande de certains articles du tarif douanier. Le *contingentement* se rapproche de ce dernier système, sans en avoir toutefois les éléments caractéristiques. En effet, un produit étranger quelconque peut être importé dans un pays tant que le tarif douanier de ce pays lui est favorable. Au moment où le pays en question pratique le protectionnisme, l'importation du produit étranger n'est normalement plus possible. Sous le régime du *contingentement*, le produit dont nous venons de parler est importable dans une certaine mesure, sans être soumis à des taxes d'entrée plus élevées, de sorte qu'on pourrait croire à un moment donné que le *contingentement* et le *protectionnisme pur* n'ont rien de commun entre eux, ce qui serait faux, parce qu'un examen des causes qui peuvent provoquer l'introduction des deux systèmes et les buts qu'ils poursuivent nous prouvera qu'ils sont les mêmes dans les deux cas.

Alors, se demandera-t-on, pourquoi ce nouveau système a-t-il été introduit, s'il n'est rien d'autre que le *protectionnisme pur*? Rappelons-nous que nous vivons à l'époque de l'économie dirigée et que, dans ces circonstances, chaque gouvernement s'efforce de trouver le système capable de lui assurer son action régulatrice. A cette exigence correspond, le mieux possible, le *contingentement* qui permet aux gouvernements qui l'adoptent de se rendre compte à chaque instant de la situation réelle dans laquelle

se trouve la balance commerciale du pays respectif.

Une autre qualité de ce système est sa très grande flexibilité. Par une simple décision ministérielle, un article douanier soumis au *contingentement* peut être laissé à nouveau au libre-échange et, par contre, un article libre à l'importation peut subir également, par une décision ministérielle, des restrictions. C'est évidemment l'État qui fixe les quantités et les catégories de marchandises admissibles à l'importation.

Le premier pays qui a introduit le *contingentement* fut la France. La balance commerciale défavorable et la pression faite par les cercles producteurs du pays ont déterminé le gouvernement français à recourir à cette nouvelle politique douanière, et c'est ainsi que nous trouvons, en 1931, la première convention de commerce basée sur les principes du *contingentement*, entre la France et l'Italie. De nombreux pays suivirent cet exemple et, à la fin de l'année 1932, la Roumanie a vu se réduire à zéro son exportation dans quelques États qui, autrefois, étaient des grands consommateurs de produits roumains. Nous pensons plus spécialement à la France, l'Autriche, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Étant donné les intérêts vitaux de son économie nationale, la Roumanie n'a plus pu hésiter et c'est ainsi que, au mois de décembre de la même année, elle passa au *contingentement de l'importation*.

Mais le gouvernement roumain, en s'attachant à ce système, poursuivait un but très différent de celui des autres pays. L'industrie nationale roumaine, assez protégée par le tarif douanier de 1929, n'a pas réclamé d'autres restrictions. Au contraire, ce fut elle qui tâcha d'empêcher l'érection d'une nouvelle barrière internationale. Mais comme le gouvernement

roumain n'a pas visé le bien-être de l'industrie nationale lorsqu'il s'est déclaré pour le système du *contingentement*, l'intervention faite par l'U. G. I. R. (Union Générale des Industries de la Roumanie) n'a eu aucun effet.

Dans une déclaration faite aux représentants de la Presse, M. I. Lugosianu, ancien ministre de l'Industrie et du Commerce, dit entre autres ceci :

« Je tiens à déclarer que la mesure prise par le gouvernement roumain n'est qu'un instruemnt de coordination entre la politique d'importation et le régime des paiements à l'étranger de cette importation.

» Le gouvernement roumain ne tend pas à restreindre l'importation ; il veut seulement, par une rationalisation de tous les moyens, en assurer le paiement. Or, cette politique n'est réalisable que si chaque pays nous donne la possibilité effective de payer l'importation respective par le maintien et l'intensification même de l'exportation. »

Comme la balance du commerce extérieur de la Roumanie était, pendant ces dernières années, toujours favorable, on n'apercevait pas la nécessité de restreindre artificiellement l'importation des produits étrangers. Nous disons « artificiellement », parce que l'importation de ces produits a diminué d'elle-même. Les chiffres sont éloquents. La valeur totale des marchandises importées en 1929 fut de 29,6 milliards de lei ; en 1930, elle n'atteint plus que 23 milliards, pour tomber, en 1931, à 15,8 milliards et, en 1932, même à 12 milliards.

L'explication de cette énorme diminution se trouve dans l'affaiblissement de la puissance d'achat du consommateur roumain. La plupart des économistes mettent cette réduction de la puissance d'achat à la

charge du chômage qui, dans son voyage autour du monde, n'a évité aucun pays. Il faut se rendre compte qu'environ 200 millions de personnes sont frappées par le chômage et reconnaître que, pour l'industrie mondiale, cela représente 200 millions de consommateurs en moins. Malgré cet énorme chiffre, nous ne pouvons pas entièrement admettre cette théorie. Nous l'admettrions s'il s'agissait d'un pays entièrement industrialisé, mais dans un pays agricole et à richesses naturelles comme la Roumanie, le chômage ne peut pas présenter un obstacle pour le bien-être de la nation. Ce qui diminue plus considérablement la puissance d'achat du consommateur roumain, c'est, dans l'intérieur du pays, le manque d'argent qui commence à se faire péniblement sentir et dont la seule raison d'existence est l'amoindrissement constant des exportations. Cet amoindrissement a deux origines, dont l'une est la politique protectionniste suivie par la plupart des pays, et l'autre la grande concurrence que les produits agricoles et pétrolifères de la Roumanie doivent subir sur les marchés de l'Occident par les produits similaires de l'Argentine et de la Russie.

Le manque d'argent oblige la grande masse à se restreindre et à acheter les produits nationaux, qui sont naturellement moins chers que les produits étrangers. Cet état de choses profite évidemment à l'industrie nationale roumaine, qui fait des progrès considérables. Ce progrès industriel d'un pays, considéré, jusqu'à présent, comme étant éminemment agricole, donne lieu à de grandes discussions et les pays industriels vont même jusqu'à rendre la Roumanie, la Yougoslavie et les autres pays avec tendance d'industrialisation, responsables de la crise économique que nous traversons, en les accusant

en même temps de suivre une politique autarchique. Il y a plus ou moins, dans chaque pays, le désir d'autarchisme, et c'est sans doute ce désir qui a conduit le monde au protectionnisme, à l'ombre duquel l'industrie nationale peut se développer.

Quant à la Roumanie, dont le caractère pacifique dans tous les domaines est assez connu, on peut tranquillement affirmer qu'elle ne se livre pas à une politique autarchique. Ce qu'elle désire, en protégeant son industrie nationale, c'est le sentiment de se savoir à l'abri de toute éventualité. Car, si nous jetons un coup d'œil en arrière jusqu'en 1919, la première année de paix, nous constatons que le pays était épuisé par suite de l'occupation ennemie et que toutes les réserves avaient été consommées. Comme une industrie nationale était presque inexistante, la Roumanie était livrée au libre-échange et c'est alors que, pour la première fois dans son histoire économique, elle eut une balance commerciale aussi défavorable. L'importation de cette année fut 3,8 *milliards* et l'exportation à peine de 105 *millions* de lei. Les deux années suivantes furent également très mauvaises pour l'économie nationale de la Roumanie. La balance commerciale de 1920 montra un solde défavorable de 3,5 *milliards* de lei et celle de 1921 un solde également défavorable de 3,9 *milliards*. Comme nous l'avons déjà vu dans la première partie de notre ouvrage, au chapitre III, le gouvernement a dû recourir au protectionnisme et c'est seulement à cause de cette mesure énergique que notre balance commerciale est redevenue favorable en 1922. Elle l'est restée d'ailleurs jusqu'à présent, avec une seule exception, l'année 1925. Mais, quoique restant favorable, notre balance commerciale ne nous donne plus entière satisfaction. L'amoindrissement

des exportations s'accroît trop rapidement, et on ne sait pas encore où il s'arrêtera. Dans ces circonstances, le gouvernement roumain était obligé d'introduire le *contingentement* et de garantir à l'étranger, par le maintien d'une balance commerciale favorable, le paiement des importations faites en Roumanie.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION DU CONTINGEMENT

Nous avons vu que le *contingement* est un système protectionniste moderne qui trouve l'assentiment de la plupart des gouvernements actuels parce qu'il leur assure le contrôle permanent du marché national en réunissant en même temps tous les avantages que peut donner le *protectionnisme pur*. En Roumanie, ce système n'a pas encore pu atteindre la perfection et cela est dû surtout à sa courte existence. Le gouvernement du docteur Vaida Voevod, qui l'a introduit pour la première fois, a voulu laisser une certaine liberté d'action aux commerçants et industriels pour ne pas trop étendre l'intervention de l'État, et c'est ainsi que nous trouvons au commencement une surorganisation du système.

Au 22 novembre 1932, le Conseil des Ministres institua une « *Commission supérieure pour le contingentement* », se composant au début de 16 membres, à savoir :

1^o Un délégué de la Banque Nationale ;

2° Un délégué de l'Union des Chambres de commerce et d'industrie ;

3° Un délégué de l'Union des Industriels de la Roumanie ;

4° Un délégué des Chambres d'agriculture ;

5° Un délégué de la Centrale des Coopératives d'importation et d'exportation ;

6° Un délégué du Conseil des Commerçants ;

7° Un délégué de l'Association des Banques ;

8° Le directeur du Commerce ;

9° Le directeur de l'Industrie ;

10° Le directeur des Douanes ;

11° Le directeur de l'Agriculture ;

12° Le chef de la section économique du Ministère pour les Travaux Externes ;

13°-15° Trois spécialistes nommés par le Ministère de l'Industrie et du Commerce ;

16° Un secrétaire ;

et qui fut complétée, quelques jours plus tard, par le Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Bucarest et un quatrième spécialiste, nommé par le Ministère de l'Industrie et du Commerce, de sorte que la *Commission supérieure* se composa, finalement, de 18 délégués représentant tous les cercles économiques intéressés. Ses attributions furent les suivantes :

1° Se prononcer sur les articles à soumettre au contingentement ;

2° Établir pour chaque article les quantités admissibles à l'importation ;

3° Fixer la répartition de ces quantités par pays ;

4° Se prononcer sur toutes les opérations de compensation de marchandises avec l'étranger ;

5° Diriger et contrôler l'application du contingentement.

Au 6 décembre 1932 entra en vigueur la décision ministérielle par laquelle 130 articles (1) du tarif douanier de 1929 furent contingentés. A partir de cette date, aucune marchandise soumise au contingentement ne pouvait plus être importée dans le pays sans une autorisation spéciale émise par le Ministère de l'Industrie et du Commerce.

Pour coordonner la politique du contingentement avec les nécessités de transfert des paiements, le gouvernement institua auprès de la Banque Nationale un organe consultatif nommé : *Comité consultatif pour devises et importations*, qui eut pour but d'établir les normes d'après lesquelles la Banque Nationale devait faire la répartition des devises. Cet organe se composa de 6 membres :

- 3 délégués de la Banque Nationale,
- 1 délégué du Ministère des Finances,

(1) Voici la spécification des articles contingentés :

55 (harengs) ; 75-83 (fourrures) ; 84, 90-93, 95, 97-98 (peaux) ; 100, 119, 120, 123 (cuir et objets de cuir) ; 134, 135, 138 (laines) ; 140-146 (fils de laines) ; 154-156 (tissus de laine) ; 385 (extraits pour la tannerie) ; 427 (thé) ; 428 (café) ; 433 (grains de cacao) ; 486 (sacs de toile de jute) ; 497 (fils de soie artif.) ; 500 (coton brut) ; 508-515 (fils de coton) ; 516-517 (fil à coudre de coton) ; 524-527 (tissus de coton) ; 586, 588 (rideaux, voiles, etc.) ; 590 (tissus de toutes sortes de textiles) ; 829-831 (objets de caoutchouc) ; 1006 (houille et coke) ; 1032 (fer et acier) ; 1049-1051 (tôle) ; 1080 (tuyaux de fer) ; 1102 (ponts et poteaux de fer) ; 1133-1134 (tous les objets de fer, fonte, fer forgé ou acier) ; 1187 (charrues) ; 1210 (bêches) ; 1225-1226 (tracteurs et machines agricoles) ; 1228-1229 (rouleaux et machines pour les moulins) ; 1232, 1235, 1238 (machines à tordre, à coudre, etc.) ; 1240-1244 (ustensiles, presses, machines pour la vaporisation, grues, etc.) ; 1248-1254 (pompes, pulsomètres, aspirateurs, comptoirs d'eau et de gaz, machines à imprimer, machines à écrire, etc.) ; 1260 (turbines à vapeur) ; 1261 (moteurs type Diesel) ; 1264-1265 (machines dynamo-électriques) ; 1267-1269 (appareils et objets électrotechniques) ; 1270 (matériaux pour téléphone, etc.) ; 1271 appareils radio-électriques) ; 1275 (câbles) ; 1278 (lampes électriques) ; 1289, 1291, 1293, 1295 (automobiles, motocyclettes, etc.) ; 1326 (plomb brut) ; 1340 (zinc brut) ; 1409, 1410, 1414-1415, 1417 (cuivre et fils de cuivre) ; 1424, 1426, 1446, 1455, 1456 (objets de cuivre) ; 1505, 1507 (phonographes, cylindres) ; 1654 (cuivre sulfaté) ; 1725, 1728, 1732 (insecticides et mat. chimiques) ; 1751-1752 (médicaments) ; 1768 (oxyde de zinc) ; 1771 (ultramarine) ; 1775 (couleurs d'aniline, naphthaline).

1 délégué du Ministère de l'Industrie et du Commerce,

1 délégué du Ministère de l'Agriculture.

L'importance de cet organe sera discutée plus tard. Pour l'instant, nous insistons seulement sur le fait que désormais la Banque Nationale n'accordait des devises, pour le paiement des marchandises soumises au contingentement, que sur la base de l'autorisation spéciale, émise par le Ministère de l'Industrie et du Commerce.

Pour la répartition entre les différentes maisons de commerce des quantités admises à l'importation, le gouvernement créa un organe spécial se composant de *treize Commissions*, dont chacune avait une section commerciale et une section industrielle. Chaque Commission spéciale se composa de 31 membres, dont 3 étaient délégués par l'État. Les autres 28 membres furent recrutés dans les maisons d'importation, donc des spécialistes en la matière, le gouvernement désirant donner aux importateurs la possibilité de faire eux-mêmes la répartition des quantités importables. Il espérait aussi que ces spécialistes pourraient réellement aider les organes supérieurs dans leur action, connaissant le mieux possible la capacité d'achat et les nécessités absolues du marché roumain. Pour chaque catégorie de produits étrangers importés en Roumanie fonctionnait une Commission spéciale et c'est ainsi que nous arrivons au chiffre 13. Il est intéressant de voir comment le Ministère de l'Industrie et du Commerce a groupé les marchandises importables :

1^o Fourrures ;

2^o Peaux, objets de cuir, tannins ;

3^o Laines, poils et objets de ces matières ;

- 4^o Fruits et denrées coloniales ;
- 5^o Textiles végétales et industries dérivées ;
- 6^o Fils de soie ;
- 7^o Caoutchouc, celluloïd et autres sucs végétaux ;
- 8^o Fer et objets de fer ;
- 9^o Appareils, machines et moteurs ;
- 10^o Véhicules ;
- 11^o Autres métaux que le fer et métalloïdes ;
- 12^o Produits chimiques et médicaments ;
- 13^o Couleurs et laques.

Nous avons donc vu jusqu'à présent que l'institution qui assurait la bonne marche du système se composait des quatre organes suivants :

1^o Le *Ministère de l'Industrie et du Commerce*, qui se trouvait au sommet et d'où émanèrent toutes les décisions et les actes officiels.

2^o La *Commission supérieure pour le contingentement*, dont l'attribution principale fut de diriger l'action et de contrôler l'application des décisions ministérielles.

3^o Le *Comité consultatif pour devises et importations*.

4^o Les *treize Commissions spéciales*, considérées comme organes auxiliaires de la Commission supérieure.

*
* *

Il nous faut mentionner maintenant un cinquième organe, l'*Union des Chambres de Commerce et d'Industrie*, dont l'importance pour le nouveau système ne fut pas trop grande, mais qui constitua, grâce à son organisation sur tout le territoire de la Roumanie, un précieux auxiliaire d'information pour les quatre

organes précédents. C'est surtout à cause de son caractère informatif que le gouvernement, lorsqu'il a dû connaître le caractère et l'importance économique de toutes les maisons d'importation pour produits étrangers soumis au contingentement, a chargé les Chambres de Commerce et d'Industrie de rédiger des tableaux spéciaux, et cela séparément pour les commerçants et les industriels, dans lesquels elles indiquaient :

a) Le nom et le prénom des importateurs par ordre alphabétique ; leurs domiciles ; pour les sociétés : les personnes qui peuvent agir en leur nom.

b) La quantité et la valeur totale des marchandises importées en 1931.

c) Les pays de provenance de ces marchandises, en indiquant en même temps les quantités et les valeurs, pour chaque pays à part.

d) L'impôt de luxe et le chiffre d'affaires payés en 1931 et 1932.

e) Les quantités supplémentaires de marchandises nécessaires à certaines entreprises dont nous parlerons encore et leurs valeurs.

Ce fut sans doute la *Commission supérieure pour le contingentement* qui eut la plus grande œuvre à accomplir. Pour accélérer le travail de cette Commission, le gouvernement créa, au 13 avril 1933, quatre sous-commissions qui ont reçu des missions bien déterminées :

Sous-commission I : pour les demandes d'importation par compensation.

Sous-commission II : pour les demandes d'importation se référant aux machines nommées par les articles : 1228-1229, 1232, 1240, 1241-1244, 1248, 1252, 1254, 1260-1261, 1264-1265 du tarif douanier.

Article douanier No	
Dénomination	

des industriels qui ont importé des marchandises en 1931.

[illegible]

Sous-commission III : pour la résolution des réclamations relativement à l'application du régime.

Sous-commission IV : pour les demandes d'importation faites par les administrations publiques.

*
* *

L'introduction et le maintien du contingentement, tel qu'il a été imaginé par le gouvernement du docteur Vaida, a donc exigé un grand appareil administratif et les événements nous ont montré qu'il était, dès le début, trop compliqué. Les lignes de démarcation entre les différents organes n'ont pas été assez nettes et il est souvent arrivé que les résolutions prises par l'une ou l'autre des treize Commissions spéciales ont dépassé celles de la Commission supérieure. Ainsi le désir du gouvernement de laisser aux maisons importatrices la liberté de la répartition a disparu devant la subjectivité des membres qui constituaient les treize Commissions spéciales.

Pour assurer une direction unitaire de notre politique pour la réglementation de l'importation, le gouvernement s'est vu obligé de dissoudre les treize Commissions spéciales et de simplifier tout le rouage. A l'heure actuelle, la bonne marche du système est assurée par quatre organes :

1^o *Le Comité exécutif supérieur* :

Le secrétaire général du Ministère de l'Industrie et du Commerce,

Un délégué de la Banque Nationale (l'inspecteur général du service pour les devises),

Un délégué de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bucarest et

Un délégué de l'Union Générale des Industriels de la Roumanie (U. G. I. R.).

2^o *Le Sous-comité industriel :*

Le directeur de l'Industrie,
Un délégué de la Banque Nationale,
Un délégué de la Chambre de Commerce et d'Industrie,
Un délégué de l'U. G. I. R.

3^o *Le Sous-comité commercial :*

Le directeur du Commerce,
Un délégué de la Banque Nationale,
Un délégué de la Chambre de Commerce et d'Industrie,
Un délégué de l'U. G. I. R.

4^o *La Direction pour la réglementation de l'importation.*

Ce dernier organe fait partie intégrante du Ministère de l'Industrie et du Commerce et a pour but d'appliquer les résolutions prises par les trois comités ci-dessus nommés.

L'organisation actuelle est beaucoup plus simple, ce qui lui assure l'unité et la continuité de ses actions. Malgré cela, le nouveau gouvernement, constitué par les membres du parti libéral, fait des projets pour un changement radical, ce qui nous prouve que le système est loin d'être parfait. L'avenir nous montrera si le contingentement a des chances de durer comme système douanier et, si oui, dans quelles conditions administratives.

CHAPITRE III

LA PROCÉDURE

L'établissement d'un nouveau régime, qu'il soit d'ordre politique, social, moral ou économique, provoque toujours des perturbations. Il n'en fut pas autrement de l'introduction du contingentement en Roumanie. Nous avons vu, dans le chapitre précédent, la part prépondérante que les organes administratifs prirent à l'établissement de ce système. Ce chapitre-ci s'adresse plus spécialement aux importateurs. Le contingentement est, pour leur activité, comme un barrage établi à travers un cours d'eau. Non seulement il ne leur est plus loisible de déterminer eux-mêmes les quantités de marchandises qu'ils importeront ni leur provenance, mais encore ils doivent surmonter des obstacles tels que leur activité en est rendue fort peu séduisante et même très pénible.

L'État, par ses organes spéciaux, exerce un contrôle sévère et permanent sur leur activité, réduisant ainsi leur liberté d'action à zéro. Si on examine

de plus près les conditions préliminaires que les maisons de commerce doivent remplir et les formalités auxquelles elles doivent se soumettre pour pouvoir importer des marchandises contingentées, on les divisera en trois groupes bien distincts.

Le premier est fait de la réglementation relative à la reconnaissance par l'État de la qualité d'importateur.

Le second détermine les formalités à remplir pour pouvoir importer.

Le troisième a trait au paiement de la marchandise déjà importée.

Comme nous l'avons déjà dit, les Chambres de Commerce et d'Industrie ont dû rédiger des tableaux spéciaux dans lesquels elles indiquaient le nom, le prénom, le domicile, le chiffre d'affaires, etc., de chaque importateur, et ceci séparément pour les commerçants et pour les industriels. Il est évident que les Chambres de Commerce et d'Industrie n'ont pas pu accomplir ce travail sans s'en remettre aux déclarations des importateurs. Le Ministère de l'Industrie et du Commerce obligea ceux-ci à répondre à l'appel des Chambres de Commerce dans un délai de quelques jours et à faire les déclarations nécessaires pour la rédaction des tableaux, faute de quoi ils se verraient refuser la qualité d'importateur. Voici déjà une contrainte très désagréable. On devine le sentiment pénible que tout commerçant éprouva à devoir déclarer le volume de ses affaires, en même temps que le montant de l'impôt sur le chiffre d'affaires qu'il avait payé.

Quant à la distinction faite entre les deux catégories d'importateurs, — commerçants et industriels, — elle nous semble justifiée ; elle permet, en effet, au gouvernement de se rendre compte de

manière aussi exacte que possible des quantités de matières premières et semi-fabriquées étrangères dont l'industrie roumaine a besoin.

Le Ministère de l'Industrie et du Commerce obligea tous les importateurs à déclarer les quantités de marchandises importées pendant l'année 1931. Pour ce qui est des maisons fondées en 1932, c'est sur la base de leurs importations au cours de l'année même de leur fondation qu'elles durent établir leurs déclarations. Si, en raison de sa courte existence, l'une ou l'autre d'entre elles n'avait pas encore atteint le développement qu'elle espérait prendre, elle pouvait indiquer dans sa déclaration les quantités de marchandises à importer dont elle aurait besoin pour maintenir son équilibre et assurer sa viabilité.

Cette générosité du gouvernement fut beaucoup appréciée ; mais elle demeura toute théorique. Loin de pouvoir constater un développement des maisons nouvelles, nous nous trouvons à l'heure actuelle en face d'un affaiblissement de la plupart des maisons importatrices. Le gouvernement avait-il prévu ce dénouement lorsqu'il chargea les Chambres de Commerce et d'Industrie d'aviser le Ministère de l'Industrie et du Commerce dès qu'un importateur ferait faillite, afin qu'il soit radié du tableau où il figurait ?

Il résulte de ceci qu'aucune entreprise ne pouvait espérer obtenir l'autorisation d'importer si elle n'était inscrite dans l'un des deux tableaux.

Et maintenant, examinons la situation d'un industriel roumain qui doit, par exemple, importer pour la fabrication de ses tissus 500 quintaux de coton brut. Son premier devoir sera de rédiger sur un formulaire-type (voir annexe 1) une demande écrite

qu'il adressera à l'Office pour la réglementation de l'importation du Ministère de l'Industrie et du Commerce. Le Comité exécutif supérieur, auquel cette demande sera transmise, a toute latitude de répondre par un refus ou par une autorisation. C'est ici la situation de la balance commerciale du pays qui le guide. L'industriel aura plus de chance qu'un simple commerçant de voir sa demande acceptée, parce que la marchandise pour laquelle l'autorisation est demandée est indispensable à l'exploitation de son usine et qu'un refus risquerait d'entraîner la fermeture de cette dernière. Mais il est plus probable encore que, pour ne pas aggraver un déficit de la balance des paiements, l'autorisation d'importer sera réduite dans une certaine mesure et que, de plus, les organes supérieurs, tenant compte des échanges commerciaux avec chacun des pays clients de la Roumanie, obligera l'importateur roumain à répartir ses achats entre des fournisseurs de différents pays.

Il est évident qu'une pareille mesure entraîne toujours des conséquences fâcheuses. Tel est le cas dans l'exemple que nous avons donné. En effet, la répartition de l'achat entre plusieurs fournisseurs — à part le fait qu'elle oblige l'importateur à chercher de nouvelles relations commerciales, ce qui n'est pas toujours agréable — exerce une influence néfaste sur la qualité du produit fini et en augmente le prix de revient.

1^o *Qualité.*

En s'approvisionnant à plusieurs sources, le fabricant-importateur court le risque de recevoir différentes qualités de coton, ce qui est même très probable.

Le coton américain est jaunâtre, par conséquent inférieur aux cotons italiens, grecs ou turcs, qui sont parfaitement blancs, mais il leur est supérieur par la longueur du duvet allant jusqu'à 42 mm., tandis que le coton italien n'atteint que 30 mm. et celui de Grèce 18 mm. Le coton égyptien varie entre 32 et 38 mm., mais est d'un blanc rougeâtre. La solidité, la finesse et le lustre du duvet varient aussi d'une qualité à l'autre.

Prise à part, chaque qualité peut satisfaire les nécessités du fabricant, mais un mélange de toutes les sortes lui rend la fabrication de ses tissus très difficile.

2^o *Prix.*

a) Celui qui achète une grande quantité à la fois bénéficie généralement d'une réduction de prix. Si notre industriel achetait 500 quintaux de coton chez un seul fournisseur, il jouirait probablement d'un prix spécial, surtout comme client habituel de ce dernier, mais il ne peut plus s'attendre à une réduction s'il s'approvisionne chez plusieurs fournisseurs, dont chacun ne reçoit qu'une insignifiante commande.

b) Il en est de même pour les frais de transport. Chaque tarif — qu'il s'agisse de transports par eau ou par terre — prévoit des réductions pour le cas où l'on veut transporter des quantités qui dépassent certaines limites. Mais, ce qui augmente plus considérablement encore les frais de transport, ce sont les grandes distances qui séparent le fabricant roumain de ses nouveaux fournisseurs. Il n'est évidemment pas égal d'importer sa matière première d'Italie ou d'Amérique.

Nous ne voulons pas du tout prendre la défense

de nos industriels. Nous signalons cet état de choses pour la seule raison que l'augmentation du prix de revient d'une marchandise en élève aussi le prix de vente et qu'ainsi se produit un renchérissement général qui, dans l'état actuel de manque d'argent, n'est pas heureux.

*
* *

A la demande d'importation de notre industriel, les organes supérieurs ont donc répondu par une autorisation restreinte au point de vue quantitatif, en l'obligeant en même temps à s'approvisionner chez des fournisseurs de différents pays.

L'autorisation d'importation est rédigée sur un formulaire-type (voir annexe 2). Le Ministère de l'Industrie et du Commerce envoie l'original, par lettre recommandée, à l'importateur, et une copie (bleue) à l'office de douane. Une seconde copie (jaune) reste dans les archives du Ministère.

L'autorisation n'a de valeur que pour le titulaire. Elle n'est pas transmissible et expire, en cas d'inutilisation, après trois mois.

L'importateur, ayant commandé la marchandise, envoie l'original qu'il a reçu à l'office de douane. Le fonctionnaire qui perçoit les droits d'entrée compare l'original de l'autorisation à la copie bleue et vérifie d'après celle-ci la marchandise arrivée au poste de douane. Ainsi toute erreur est exclue.

La marchandise, étant commandée à des fournisseurs de différents pays, arrive naturellement en plusieurs fois ; le douanier garde l'autorisation jusqu'à ce que toute la marchandise ait franchi la frontière et, seulement alors, il retourne à l'importateur l'original de l'autorisation, avec les certificats d'origine

pour la marchandise importée. Ces certificats d'origine lui ont été remis par l'importateur, comme preuve que les pays de provenance de la marchandise sont ceux indiqués dans l'autorisation. Tout certificat d'origine doit porter le visa de l'autorité consulaire roumaine du lieu de provenance.

Le but de l'autorisation n'est pas encore entièrement rempli. Après l'avoir reçue en retour du bureau de douane, l'importateur est tenu de l'attacher à la demande qu'il fait auprès de la Banque Nationale pour obtenir les devises nécessaires aux paiements de ses fournisseurs. Ainsi la Banque Nationale a aussi un moyen de contrôler si la marchandise importée n'a pas dépassé la quantité admise par les organes supérieurs. Après une attente qui peut durer aussi bien une semaine que trois mois, l'importateur pourra enfin payer ses fournisseurs.

Faut-il encore insister sur les difficultés qu'ont nos importateurs pour trouver des fournisseurs qui soient d'accord de vendre leurs produits dans des conditions de paiement aussi incertaines ?

CHAPITRE IV

LE RÉGIME DES DEVICES

Le régime du contingentement a une double raison d'être. Nous avons déjà constaté dans le chapitre premier de cette troisième partie que certains pays l'ont introduit pour équilibrer leur balance commerciale, tandis que d'autres l'ont établi pour défendre leur balance des paiements. Il nous faut ouvrir ici une parenthèse et nous demander ce que représentent ces deux balances.

Chacun sait qu'une balance commerciale comprend deux colonnes : l'une pour les importations, l'autre pour les exportations. La balance commerciale est favorable si les exportations sont plus fortes que les importations ; elle est défavorable dans le cas contraire. Quant à la balance des paiements, il serait faux de croire qu'elle se réfère seulement aux paiements des importations et des exportations et que son caractère actif ou passif ne dépend que de ces paiements. La France, par exemple, a une balance commerciale défavorable et une balance

des paiements favorable. La Roumanie, par contre, boucle presque chaque année favorablement sa balance commerciale, sans réussir toutefois à faire de même avec sa balance des paiements. Quels sont donc les éléments qui assurent à la France cette supériorité évidente ? La nation française est une nation créancière par excellence. Les immenses sommes qu'elle prête aux pays qui en ont besoin, ainsi que les capitaux français investis dans des entreprises étrangères, lui rapportent des intérêts et des gains considérables. Si on ajoute encore le fait que la France, comme pays et comme centre de culture, attire de nombreux étudiants, visiteurs et même rentiers étrangers, il est compréhensible que sa balance des comptes soit favorable, ce qui nous prouve que la situation de la balance commerciale n'influence pas dans une grande mesure la balance des paiements.

Nous trouvons, dans le *Cours d'Économie politique* de Charles Gide (1), le passage suivant :

« En résumé, nous dirons qu'il n'y a aucun danger pour un pays à avoir une balance du commerce défavorable, — c'est le cas des pays les plus avancés, — mais il est fâcheux pour un pays d'avoir, de façon permanente, une balance des comptes défavorable. »

Ces quelques lignes nous dispensent de tout autre commentaire à ce sujet.

Par contre, un autre passage de ce même auteur et grand économiste nous semble trop radical et trop généralisé. En effet, Charles Gide dit ceci (2) :

« Ce n'est pas une situation favorable ni normale pour un pays, pas plus que pour un individu, d'être

(1) Tome II, page 53, éd. 1920.

(2) Tome II, page 52, éd. 1920.

toujours en posture de débiteur. C'est la marque d'un état d'infériorité et de dépendance ; c'est la preuve qu'on n'arrive pas à équilibrer son actif et son passif, et, quand il s'agit d'un pays, c'est la preuve — je ne dirai pas qu'il ne réussit pas à vivre de ses propres ressources, ce qui ne serait pas un mal — mais qu'il ne réussit pas à payer par son travail ce qu'il doit à l'étranger. »

Prenons l'exemple de la Roumanie. Est-ce que ce pays, par le fait qu'il est une des nations débitrices permanentes, prouve ainsi qu'il est incapable de payer par son travail ce qu'il doit à l'étranger ? Le fait qu'il jouit chaque année d'une balance commerciale favorable ne prouve-t-il pas suffisamment que par son travail, — précisément, — pour exporter il faut d'abord travailler — ce pays serait capable de se maintenir ? Mais, nous demandera-t-on peut-être, pourquoi fait-il des dettes ? Rappelons-nous que la Roumanie fut pendant des siècles et des siècles envahie par les armées turques, russes, hongroises et polonaises, attirées par les richesses du pays et qui ne quittaient jamais le territoire sans emporter avec elles tous les biens mobiles (argent, céréales, bétail, etc.), en détruisant sur leur chemin tous les villages et tout ce qu'elles ne pouvaient pas prendre. Rappelons-nous ensuite que ce pays, une fois constitué en royauté, a dû se mettre au niveau des nations occidentales, s'organiser aux points de vue militaire, administratif, ferroviaire et culturel, ce qui a nécessité des capitaux appréciables et qu'enfin, après la guerre mondiale, la Roumanie était complètement appauvrie et dut se mettre à reconstruire ses villes et ses voies de communications, et à réparer tout le mal causé par l'invasion des armées ennemies. Une nation comme la Rou-

manie, si riche mais toujours exploitée au moment où elle était sur le point de s'assurer un rang parmi les grandes nations, peut-elle être considérée comme « inférieure » ? N'est-on pas obligé d'admettre que ce pays qui, malgré les obstacles qu'il a dû et doit encore franchir, fait des progrès énormes dans tous les domaines, est une grande nation vigoureuse et courageuse ?

Ceci dit, nous fermons la parenthèse.

*
* *

On se demande souvent si le contingentement, comme système douanier, rend nécessaire un régime spécial pour les devises et, si tel est le cas, lequel des deux prime. Nous répondrons que le système du contingentement, introduit pour des raisons de protectionnisme commercial ou plutôt industriel, ne rend pas nécessaire l'institution de restrictions au commerce des devises. Par contre, si un régime spécial est établi dans un pays pour défendre la balance des paiements, il faut que ce régime soit accompagné aussi d'un régime restrictif pour les importations dans le pays. Tant qu'un commerçant a le droit d'importer des marchandises étrangères, la Banque Nationale est obligée de lui assurer les quantités de devises nécessaires pour le paiement de ses importations. Au moment où elle se trouve dans l'impossibilité de le faire, l'importateur ne peut plus payer ses achats, ce qui causerait des troubles sur le marché international et jetterait le discrédit sur le commerce indigène.

Au cours d'une discussion à ce sujet, le docteur Al. Hallunga, un des économistes les plus éminents de la Roumanie, a dit :

« Je considère que le problème du contingentement de l'importation est en étroite liaison avec celui du commerce des devises. La restriction de l'exportation des devises est primordiale et c'est dans le cadre de celle-ci qu'entre aussi le contingentement de l'importation. Ce qui nous intéresse spécialement, ce n'est pas tant le paiement à faire pour nos importations qu'une quantité d'autres sommes expédiées par nous à l'étranger et qui occupent une place plus grande dans notre balance des comptes que les sommes payées pour les importations. D'après une statistique publiée en 1930, 48,5 milliards de lei ont été exportés, dont seulement 22,5 représentent la valeur des importations. »

La statistique publiée dans le *Bulletin de la Banque Nationale* donne l'explication de l'emploi des 26 milliards qui restent :

- 11.500.000.000 d'annuités et intérêts pour les emprunts publics et privés ;
- 2.500.000.000 comme intérêts pour les capitaux étrangers investis dans des entreprises roumaines ;
- 2.000.000.000 pour les voyageurs (voyages d'agrément, étudiants, commerçants, etc.) ;
- 300.000.000 pour les légations roumaines à l'étranger ;
- 250.000.000 pour les réassurances.

Si on ajoute à cette liste encore les sommes exportées par nos capitalistes pour des raisons de sécurité (?), on arrive facilement à la somme indiquée.

La trop grande fuite des capitaux tendit à restreindre la couverture de notre émission et à trou-

bler la stabilité du « leu ». En effet, le montant des devises-or entrées dans le pays a diminué de :

	3.655.000.000 en 1929
à	277.000.000 en 1931.

Cette énorme réduction trouve son explication dans le fait que certains pays ont établi des mesures restrictives pour le commerce des devises afin d'éviter l'évasion des capitaux et une chute de leur monnaie, de sorte que le trafic des devises en Roumanie a perdu son équilibre.

Selon l'opinion du docteur Florin Codresco, cette tendance à la fuite des capitaux, observée dans presque tous les pays, serait l'œuvre de la panique financière produite par les difficultés de la grande banque autrichienne, la Kreditanstalt, de Vienne, de faire face à ses obligations. Les difficultés de cette fameuse institution ont montré à tout le monde, d'une façon aussi claire que douloureuse, la situation précaire dans laquelle se trouvent les entreprises de l'Europe Centrale et du Sud-Est.

La première victime de ce fâcheux état financier fut l'Allemagne qui, après la fermeture de la Darms-täter und National Bank, s'est vue dans l'impossibilité de faire face aux grands retraits de devises, et c'est ainsi que le gouvernement allemand a institué, le 1^{er} août 1931, des mesures spéciales pour le contrôle des paiements en devises étrangères.

L'immobilisation des crédits à court terme accordés à l'Allemagne et aux autres pays de l'Europe Centrale, ainsi que le « run » qui s'est produit un mois plus tard à Londres, ont obligé l'Angleterre à abandonner, dès le 21 septembre 1931, l'étalon-or. D'autres pays imitèrent cet exemple : la Norvège (28 septembre 1931), le Danemark (29 septembre

1931), la Finlande (12 octobre 1931), la Grèce, (25 avril 1932) et, plus tard, l'Australie, le Canada, les Indes et le Japon, ce qui a diminué d'une part leur capacité d'achat et, d'autre part, a provoqué une réaction des autres États, fait qui a beaucoup contribué à rendre de plus en plus difficiles les échanges internationaux.

A part ces mesures d'ordre monétaire, prises par les pays nommés plus haut, les pays débiteurs, étant donné leurs dettes et les retraits massifs de capitaux, se sont vus obligés d'introduire l'un après l'autre un contrôle sévère et des restrictions dans le commerce des devises. L'Allemagne le 1^{er} août 1931, l'Autriche le 18 novembre 1931, la Bulgarie le 15 octobre 1931, le Danemark le 18 novembre 1931, la Lettonie le 8 octobre 1931, la Norvège et la Tchécoslovaquie le 26 novembre 1931, la Turquie et la Yougoslavie le 7 octobre 1931 établirent le protectionnisme monétaire. Nous redonnons ci-dessous un tableau sur le régime actuel des devises en Europe, dû à M. I. Raducanu (1), qui nous permet de voir la situation telle qu'elle se présente réellement :

Angleterre : convertibilité suspendue ;

Allemagne : contrôle sévère, convertibilité apparente ;

Autriche : contrôle rigoureux, convertibilité apparente ;

Belgique : libre, convertibilité effective ;

Bulgarie : contrôle, convertibilité apparente ;

Danemark : contrôle, convertibilité suspendue ;

Espagne : contrôle, convertibilité suspendue ;

(1) I. RADUCANU, Une nouvelle politique commerciale, *Tiparul Romanesc*, 1933.

Esthonie : contrôle, convertibilité apparente ;
 Finlande : convertibilité suspendue ;
 France : libre, convertibilité effective ;
 Grèce : contrôle sévère, convertibilité suspendue ;
 Hollande : convertibilité effective ;
 Hongrie : contrôle strict, convertibilité apparente ;
 Italie : contrôle atténué, convertibilité effective ;
 Lettonie : contrôle, convertibilité apparente ;
 Lithuanie : contrôle atténué, convertibilité effective ;
 Luxembourg : libre, convertibilité effective ;
 Norvège : convertibilité suspendue ;
 Pologne : contrôle atténué, convertibilité apparente ;
 Portugal : restrictions, convertibilité suspendue ;
 Roumanie : contrôle, convertibilité apparente ;
 Russie : conditions spéciales, convertibilité appa-
 rente ;
 Suède : convertibilité suspendue ;
 Suisse : libre, convertibilité effective ;
 Tchécoslovaquie : contrôle, convertibilité apparente ;
 Turquie : contrôle, convertibilité apparente ;
 Yougoslavie : contrôle, convertibilité apparente.

*
* *

Au début, le gouvernement roumain s'est opposé à l'idée de restreindre le commerce des devises, mais il a bientôt dû reconnaître que le seul moyen pour assurer l'équilibre du « leu » est de prendre, le plus vite possible, des mesures restrictives et c'est ainsi qu'il a établi, le 18 décembre 1931, un système de contrôle partiel pour les paiements effectués dans les pays à commerce monétaire international restreint. Cette mesure tardive a permis aux pays de l'Europe Centrale de faire d'immenses transactions avec la monnaie roumaine. Sans aucun motif

plausible, dix milliards de lei ont été envoyés à l'étranger à titre de spéculation.

Il était à prévoir qu'un contrôle partiel, institué uniquement pour le commerce des devises, ne serait pas, pour une période plus grande, une arme assez puissante pour défendre suffisamment la couverture et la stabilité du leu. Aussi voit-on par la suite le gouvernement obligé de prendre d'autres mesures, plus radicales encore. Il prohiba d'abord complètement l'importation des billets de banque étrangers (mai 1932) et institua ensuite le régime du contrôle général des devises. Une loi spéciale, qui entra en vigueur le 1^{er} octobre 1932, autorise le gouvernement à réglementer ou à restreindre le commerce des devises pour une période déterminée ou indéterminée, chaque fois que la nécessité d'une telle mesure se fait sentir, ceci par de simples décisions ministérielles, et désigne en même temps la Banque Nationale comme seule institution ayant le droit de mettre en pratique ces décisions, selon des normes de fonctionnement qu'elle établira elle-même. La faculté de vendre et d'acheter des monnaies métalliques, ainsi que des chèques, des traites, etc., en un mot toutes les valeurs étrangères que l'on désigne sous le nom de « devises », revient désormais exclusivement à la Banque Nationale et aux institutions qu'elle désigne. En plus, la loi l'autorise à exercer un contrôle rigoureux sur toutes les banques, les institutions financières, les entreprises commerciales et industrielles du pays, afin de constater leurs disponibilités en moyens de paiements étrangers et la nature des opérations qu'elles effectuent.

Il est évident que ces mesures largement restrictives ne pouvaient rester sans répercussions sur les

entreprises financières, commerciales et industrielles du pays. Les banques devant renoncer au commerce des devises ont forcément sacrifié une partie de leur activité, la partie qui leur apportait le plus de gain, — peut-être, — et se voient condamnées à végéter dans l'ombre de la Banque Nationale, maîtresse de la vie économique du pays. Quant aux industriels, et plus spécialement aux commerçants indigènes, leur sort est profondément regrettable. Pour eux, les restrictions monétaires ont une portée plus grande encore que le contingentement à l'importation. En effet, ce dernier n'a trait qu'à certains articles du tarif douanier, tandis que pour l'introduction dans le pays des marchandises non contingentées, c'est-à-dire de la grande majorité des produits étrangers susceptibles d'être importés, les importateurs doivent observer certaines règles fixées par la loi sur le commerce des devises dans lesquelles les restrictions monétaires se font le plus sentir. Ainsi il faut aviser la Banque Nationale chaque fois qu'on fait des commandes à l'étranger payables en monnaie étrangère, et ceci pour permettre à la Banque Nationale de savoir d'avance quels paiements elle aura à effectuer. Quant aux marchandises payables en lei, il faut avoir l'autorisation préalable de la Banque Nationale avant de réaliser l'importation. Il résulte de ceci que les commerçants peuvent introduire dans le pays des marchandises non contingentées, même sans avoir l'autorisation de la Banque Nationale, mais alors, dans ce cas, ils seront dans l'impossibilité de les payer en lei, parce que la Banque Nationale s'y oppose. Or, le fournisseur non payé évitera très probablement de vendre une seconde fois ses marchandises dans les mêmes conditions que la première.

En relevant ces questions, nous ne pensons en aucun instant condamner le gouvernement pour avoir réduit l'activité économique du pays. A un moment où non seulement les intérêts de l'État, au sens restreint du mot, mais même ceux de la nation entière sont en jeu, il n'existe pas de mesure qui soit trop dure pour leur défense et personne n'a le droit moral de placer ses propres intérêts au-dessus de ceux de la communauté. Surtout quand les mesures de restriction que l'on a prises sont raisonnables et quand leur mise en pratique garantit l'ordre et l'impartialité.

Le gouvernement partit du principe qu'il ne faut accorder des devises que pour des besoins vraiment réels. En autorisant l'introduction dans le pays des produits étrangers, dont l'industrie nationale et la population indigène ont réellement besoin, il élimine l'importation des marchandises les moins nécessaires et — en partie — celles qui sont importées dans une mesure plus grande que celle correspondant à la pauvreté actuelle du pays. Ainsi la Banque Nationale arrive à former un stock de devises, ce qui permet à l'État de faire face à une partie de ses obligations à l'étranger et ce qui assure en même temps la stabilité de la monnaie nationale. Si on ajoute encore que les restrictions monétaires mettent fin une fois pour toutes à l'évasion de capitaux, on est obligé de reconnaître que ces restrictions ont une influence bienfaisante sur l'économie de la nation tout entière; or, dans cette époque d'autarchie économique, l'idée nationale prime.

Les deux tableaux que nous donnons ci-dessous nous permettent de nous faire une idée plus claire sur la marche des opérations en devises :

1^o 18 mai-31 décembre 1932 (lei) :

	<i>Devises sollicitées</i>	<i>Devises accordées</i>	<i>Demandes refu- sées parce que non justifiées</i>
a) Commerçants.....	3.299.954.906	2.306.596.781	993.357.578
b) Industriels	2.202.511.261	1.494.059.578	708.452.230
c) Entreprises agricoles privées et autres.....	673.069.251	540.467.413	132.601.838
d) Institutions d'État et régies autonomes ...	5.045.974.946	5.045.657.832	317.114
	<u>11.221.510.364</u>	<u>9.386.781.604</u>	<u>1.834.728.760</u>

2^o 1^{er} janvier-31 décembre 1933 :

	<i>Devises sollicitées</i>	<i>Devises accordées</i>	<i>Demandes refu- sées parce que non justifiées</i>
a) Commerçants.....	3.105.012.295	2.794.387.243	310.625.052
b) Industriels	2.198.204.757	2.044.779.306	153.425.451
c) Entreprises agricoles privées et autres....	680.978.726	552.695.241	128.283.485
d) Institutions d'État et régies autonomes....	3.751.941.960	3.751.030.000	911.960
	<u>9.736.137.738</u>	<u>9.142.891.790</u>	<u>593.245.948</u>

A part ces devises directement accordées par la Banque Nationale, les importateurs ont pu payer, au moyen de la compensation de marchandises avec l'étranger, dont nous parlerons plus explicitement dans le chapitre suivant, des sommes qui s'élèvent pour l'année 1932 à 951.725.595 lei et, pour l'année 1933, à 3.109.442.689 lei. La situation se présente donc comme suit :

1932 :

Devises sollicitées directement.....	11.221.510.364	
Devises sollicitées au moyen de la compensation.....	951.725.595	
	<u>12.173.235.959</u>	
Devises accordées directement et indi- rectement	10.338.507.199	
Demandes refusées.....	<u>1.834.728.760</u>	= <u>15.07 %</u>

1933 :

Devises sollicitées directement.....	9.736.137.738	
Devises sollicitées au moyen de la compensation	3.109.442.689	
	<u>12.845.580.427</u>	
Devises accordées directement ou indirectement	12.252.334.479	
Demandes refusées.....	<u>593.245.948</u>	= <u>4.61 %</u>

CHAPITRE V

LE « CLEARING »

Il arrive que deux personnes soient chacune à la fois créancière et débitrice de l'autre. Dans ce cas, rien n'empêche, en théorie, que les deux dettes, fussent-elles de même nature et exigibles en même temps, soient maintenues. Chacune des parties serait alors obligée, indépendamment l'une de l'autre, d'accomplir sa prestation. Mais, habituellement, pour des raisons pratiques, ce n'est pas ainsi qu'on agit. En effet, il est plus simple et plus juste d'établir une balance entre les deux dettes et de reconnaître ainsi qui est le débiteur définitif, ce qui permet de réduire l'opération à un seul paiement. De cette manière, on évite des complications inutiles de même qu'un risque qui pouvait être couru de part et d'autre, puisque, dans le premier mode de règlement que nous avons envisagé, le paiement de l'un n'impliquait pas nécessairement le paiement de l'autre. On appelle cette balance la *compensation*.

Le principe de la compensation est ancien ; il a

pris une forme concrète dans la création des banques de virements. Ce fut le premier pas vers une réalisation plus systématique et plus générale de ce principe ; mais, à ce moment-là, la compensation ne s'exerçait qu'entre deux ayant compte d'une même banque, et on était encore loin de la compensation telle que la réalisent les « clearing-houses ». Le mérite d'avoir introduit la compensation dans un cadre plus grand revient au commerce de Lyon. Sur cette place, l'usage voulait que l'on effectuât les paiements à quatre époques fixes, nommées « les paiements de Lyon » ; c'étaient les dates du 1^{er} mars, 1^{er} juin, 1^{er} septembre et 1^{er} décembre de chaque année. Dans le but de simplifier les opérations, les banquiers et les négociants qui effectuaient leurs paiements à ces époques mirent bientôt en vigueur un véritable système de compensation qu'un règlement spécial, promulgué le 2 juin 1667, fixa définitivement et rendit obligatoire pour la ville de Lyon. Désormais, chaque négociant compensa les sommes dont il était créancier avec celles dont il était débiteur envers d'autres. Dans son *Parfait négociant*, Savary exprime son admiration pour le système de compensation pratiqué à Lyon. Il est fort probable que cet excellent ouvrage, traduit dans plusieurs langues, a donné l'idée aux banquiers anglais ou écossais d'établir le système du « clearing » chez eux. Un « clearing-house » fut établi à Édimbourg en 1760. Celui de Londres existait en 1773, mais on ignore sa date de fondation. Pendant plusieurs décades, le « clearing-house » de Londres fut difficilement accessible ; en 1810, il comptait 46 banques-membres, en 1830 seulement 30. Ce n'est qu'en 1854 que furent admises au « clearing » les Joint Stock-Banks. Puis, en 1858, nouveau progrès : la création du « Country

clearing-house » permet d'appliquer le système de compensation aux chèques sur les banques de province. Mais ce fut surtout l'adhésion de la Banque d'Angleterre, en 1864, qui contribua considérablement au développement des transactions. Les « clearing-houses » de Manchester, Birmingham, Nottingham, Newcastle, en Angleterre, celui de Dublin, en Irlande, et ceux de Glasgow, Aberdeen, Dundee, Greenock, en Écosse, sont de dates plus récentes et moins importants que celui de Londres.

Le premier « clearing-house » établi aux États-Unis d'Amérique fut celui de New York ; il remonte à 1853. Boston introduisit le « clearing » en 1856, Philadelphie, Baltimore et Cleveland en 1858, Worcester en 1861.

Quant aux autres pays, le « clearing » ne fut introduit que beaucoup plus tard. En Allemagne, la plus ancienne chambre de compensation est celle de Hambourg. De dates plus récentes sont celles de Berlin, Cologne, Brême, Dresde, Francfort-sur-le-Mein, Leipzig, Stuttgart et Breslau. En France, il n'y a qu'une seule chambre de compensation, celle de Paris, fondée en 1872. L'Autriche en possède également une à Vienne. La Chambre de compensation de Budapest date de 1888. Par décret royal du 19 mars 1881, la fondation de 13 chambres fut décidée pour le territoire italien, mais 6 seulement ont été ouvertes dans les villes suivantes : Rome, Milan, Florence, Gênes, Catane et Bologne. Celle de Livourne existait déjà.

Le « clearing-house » n'a pas seulement servi aux intérêts des banques. Le « Railway Clearing-House », qui fut créé en 1842 à Londres, eut pour but de permettre aux compagnies de chemins de fer anglais de régler leurs comptes entre elles. Nous trouvons aussi

le système du « clearing » employé dans les grandes bourses de commerce de Liverpool, Anvers, le Havre, etc., dans le but de simplifier la liquidation des marchés à terme. A Paris comme à Londres, les agents de change compensent sommes et titres à chaque liquidation.

Nous avons donc vu jusqu'ici que la compensation fut introduite par les milieux commerçants et financiers pour des raisons bien déterminées : économie de travail et, par conséquent, de temps, de frais et de risques. Il est évident que la compensation au moyen des institutions dont nous venons de parler ne pouvait se faire que volontairement.

Personne ne fut jamais obligé à compenser ses créances et ses dettes ; bien au contraire. Le système assura de tels avantages que chacun voulut y participer. Toutefois, l'exclusivisme des grands établissements financiers n'a pas permis à des banques sortant du commun d'adhérer au système de compensation. C'est ce qui nous explique pourquoi les « clearing-houses » n'ont eu, pendant longtemps, qu'un nombre assez restreint de membres. Peu à peu seulement la mesure est devenue plus générale. Elle trouvera son achèvement dans la création d'une Chambre de compensation internationale.

*
* *

Les restrictions apportées au commerce des devises par les gouvernements d'un grand nombre de pays et les difficultés qui en résultèrent pour la bonne marche des transferts internationaux, au cours de ces dernières années, causèrent de tels troubles dans les rapports économiques des pays entre eux que le pessimisme le plus profond était permis. On imagina

alors un moyen qui, même s'il n'est pas parfait, assure aux pays qui l'ont adopté un certain équilibre financier. Ce moyen n'est autre que le « clearing », mais sous une forme toute nouvelle. Il ne s'agit plus ici d'une compensation entre commerçants, ni entre banques, mais de compensation entre pays, et, plus exactement encore, de compensation de marchandises et de paiements. Dans sa nouvelle forme, la compensation perd complètement son caractère facultatif ; elle devient obligatoire et n'est en somme qu'une mesure restrictive que l'État impose à la vie économique du pays. Il s'agit donc, entendons-nous bien, d'une double mesure restrictive, car le « clearing » ne suppose pas seulement une compensation de paiements, mais aussi de marchandises. C'est, du reste, une règle consacrée par l'usage que de donner à la compensation de transferts le nom de « clearing », tandis que pour celle de marchandises on emploie exclusivement le mot de « compensation ». Ainsi ces deux expressions qui, auparavant, n'en formaient qu'une seule exprimée en deux langues, désignent de nos jours deux choses différentes.

1^o *Le « clearing ».*

Le « clearing », tel qu'on l'envisage aujourd'hui, ne peut être que bilatéral, basé sur un arrangement spécial entre deux pays. Tous les paiements que les habitants d'un pays A ont à faire à ceux d'un pays B, que ce soit pour des marchandises, des emplois ou des intérêts sur placements, doivent être faits à un compte général de « clearing » à la banque centrale du pays A. Les mêmes procédés sont acceptés et mis en vigueur dans le pays B, et faire des remises d'une autre manière devient alors une opé-

ration punissable. Les fonds reçus à la banque centrale du pays sont gardés pour le crédit du pays B sur un compte bloqué et *vice versa* dans le pays B. Cela veut dire que le pays B ne peut pas, sans le consentement du pays A, transférer une partie de cette balance au profit d'un troisième pays.

2° *La compensation de marchandises.*

Il est évident que le compte général de « clearing » du pays A doit toujours maintenir un certain équilibre avec celui du pays B, car si les sommes réunies sur le compte bloqué, géré en faveur du créancier étranger, augmentent à un moment donné dans le pays A, par exemple, à un chiffre beaucoup plus élevé que dans le pays B, ce dernier aurait tout intérêt à dénoncer l'arrangement. Le pays A est obligé de recourir alors à un frein artificiel qui puisse arrêter l'importation des marchandises provenant du pays B. Ce frein n'est autre que la « compensation de marchandises » dont le fonctionnement est réglé par la banque centrale qui, comme nous l'avons vu, dirige également le « clearing ». Le procédé proprement dit de la compensation n'est pas compliqué. La banque centrale du pays A admet l'importation des marchandises provenant du pays B tant que la balance commerciale avec ce dernier lui est favorable. Au moment où la balance s'équilibre ou commence à devenir défavorable, la banque centrale ne donne plus d'autorisation d'importation. Or, c'est justement à cause de cette dernière mesure que, souvent, l'on considère la compensation comme une entrave apportée aux échanges internationaux. Cependant, il faut admettre que le système de la compensation, bien mené, peut donner de très bons résultats. D'abord, parce qu'il assure l'équilibre de

la balance de commerce permettant en même temps au gouvernement d'autoriser en première ligne l'importation des marchandises les plus nécessaires aux habitants du pays et seulement ensuite celle des articles les moins utiles. Mais l'effet le plus heureux de la compensation est que dans une époque comme celle que nous traversons actuellement, c'est-à-dire de restrictions de toutes sortes imposées à la vie économique du pays, elle stimule l'exportation. Chaque pays a adopté la devise « J'achète tes produits si tu achètes les miens », de sorte que tout pays désireux d'exporter doit nécessairement importer. Vue sous cet aspect, la compensation nous semble moins fâcheuse qu'on la considère généralement et, plus spécialement, pour un pays dont les produits ne supportent que difficilement la concurrence sur le marché étranger, elle peut donner de très bons résultats.

Par ce que nous venons de dire ci-dessus, nous arrivons à une autre question, fort discutée à l'heure actuelle. Il s'agit de savoir quelle est la raison d'être d'un accord de « clearing » à un moment où la balance de commerce entre deux pays se trouve, grâce à la compensation de marchandises, plus ou moins équilibrée, d'autant plus que, dans la plupart des accords, on ne se réfère qu'aux paiements résultant du trafic des marchandises. Il semble de prime abord — il est vrai — que dans de pareilles circonstances la compensation des dettes internationales au moyen d'une institution spécialement désignée par l'État devient superflue. Ce n'est en réalité pas le cas. Le « clearing » assure, même en dehors de son caractère compensateur, de tels avantages, que son introduction pourrait être envisagée dans tous les pays, sans distinction des régimes monétaires qui

sont en vigueur. Signalons d'abord deux grandes qualités du « clearing » :

1^o La centralisation de toutes les opérations de devises dans une seule institution ;

2^o L'emploi du stock de devises étrangères, seulement dans le cas où le compte général de compensation présente d'une manière constante un solde débiteur.

Il est évident que grâce à cette seconde qualité, surtout, le « clearing » peut rendre des services considérables aux pays à couverture faible, ce qui, souvent, mène à la fausse opinion qu'il n'y a que ces derniers pour avoir intérêt à son établissement. Le fait que la Suisse, l'un des rares pays où le commerce des devises n'a subi aucune restriction, a conclu des accords de « clearing » successivement avec l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie, la Yougoslavie, la Roumanie, la Grèce, la Turquie et, tout récemment, avec le Chili, donc avec tous les pays où les possibilités de transfert sont entravées, prouve le contraire. Le Conseil fédéral suisse s'est rendu compte, déjà très tôt, que seulement par la conclusion d'accords de « clearing » avec les pays ayant réglementé le commerce des devises, l'exportateur suisse peut recouvrer ses crédits immobilisés à l'étranger. Or, il faut admettre que le rapatriement des avoirs justifie, à lui seul, l'existence des accords de « clearing ».

De tous les accords de « clearing » que la Suisse a conclus, celui avec la Roumanie est le plus détaillé. Le Conseil fédéral s'exprime ainsi à ce sujet (1) :

« La Roumanie fut le dernier pays des Balkans à introduire le contrôle des devises. La loi du

(1) Ve rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale (22 mars 1933).

18 mai 1932 restreignit tout d'abord le transfert hors de Roumanie de créances résultant d'exportations. Par la suite, ce transfert fut interdit en fait, sinon en droit. Dans le courant de l'automne 1932, les plaintes des exportateurs suisses se firent toujours plus nombreuses ; on demanda avec insistance la conclusion d'un accord de « clearing » avec ce pays. Nous ne voulions pas engager des négociations à ce propos sans être sûrs que la majorité des industries suisses d'exportation désirait effectivement un tel accord. Nous avons déjà eu l'occasion de mentionner dans la partie générale du présent rapport le résultat de l'enquête ouverte à ce sujet (1).

» A la suite de cette enquête, nous avons aussitôt préparé un projet d'accord. Il tenait compte d'une part, dans une large mesure, des expériences faites jusqu'ici dans le trafic de « clearing », et, d'autre part, des conditions spéciales du commerce avec la Roumanie, ainsi que de divers vœux exprimés par les exportateurs suisses. Une fois ce travail de préparation terminé, nous avons engagé les négociations. Commencées en décembre 1932, à Zurich, elles se sont enfin terminées, le 19 janvier 1933, par la conclusion d'un accord qui a pu entrer en vigueur le 25 janvier 1933.

» Comme nous l'avons mentionné, nous avons profité autant que possible des expériences faites. L'accord est, pour ce motif, incomparablement plus détaillé et, partant, plus compliqué que les précédents. »

(1) Toutes les sections du directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie et toutes les Chambres de commerce se sont prononcées en faveur de la conclusion d'un tel accord.

*
* *

Les principales dispositions de l'accord signé entre la Suisse et la Roumanie sont les suivantes :

I. La contre-valeur de toute marchandise d'origine roumaine importée en Suisse doit être réglée moyennant le versement du prix d'achat en francs suisses, à un compte global tenu à la Banque Nationale Suisse pour la Banque Nationale de Roumanie et destiné à recevoir tous les paiements en faveur des créanciers.

De même, la contre-valeur de toute marchandise d'origine suisse importée en Roumanie doit être réglée moyennant le versement du prix d'achat en lei à un compte global tenu à la Banque Nationale de Roumanie pour la Banque Nationale Suisse et destiné à recevoir tous les paiements en faveur des créanciers.

Les comptes globaux ne portent pas intérêts.

II. Les sommes versées à une banque suisse en faveur de la Banque Nationale de Roumanie ou en faveur d'un autre créancier roumain, par n'importe quelle banque étrangère ou quel débiteur étranger, sont à la libre disposition du bénéficiaire et exclues du *clearing*, pour autant qu'elles représentent des paiements résultant d'opérations commerciales ou financières entre des parties roumaines, d'une part, et d'autres parties également étrangères à la Suisse, d'autre part, et que lesdites opérations sont uniquement stipulées en monnaie suisse.

III. Chacun des deux instituts d'émission informe l'autre quotidiennement de tout versement reçu et lui demande de payer le créancier intéressé par le débit du compte global. Le créancier n'a droit toutefois au paiement immédiat des sommes qui lui reviennent, c'est-à-dire à l'exécution de l'ordre de paiement, que dans les limites des disponibilités du compte global à la Banque d'émission de son pays et dans l'ordre chronologique des versements effectués à l'autre banque d'émission. En l'absence d'un

avoir suffisant, le paiement n'est fait au créancier qu'après la rentrée de nouveaux montants.

IV. Les paiements et les versements à la Banque Nationale de Roumanie, de même que les paiements et les versements à la Banque Nationale Suisse, ont lieu en lei, respectivement en francs suisses. La conversion se fait sur la base du cours moyen du franc suisse, à la cote officielle de la Banque Nationale de Roumanie.

Les créances et les dettes libellées en d'autres monnaies que le lei ou le franc suisse sont converties en lei ou en francs suisses, selon que le débiteur est Roumain ou Suisse, sur la base du cours du jour coté à Bucarest ou à Zurich.

Le débiteur, suisse ou roumain, n'est libéré de sa dette par le versement du montant de celle-ci auprès de la Banque Nationale Suisse ou de la Banque Nationale de Roumanie, que lorsque le créancier a reçu effectivement le montant intégral de sa créance.

V. Les montants versés à la Banque Nationale Suisse sont utilisés comme suit :

a) 45 % des versements sont passés au crédit du compte des créances suisses nouvelles en marchandises. Ce compte sert à payer les créances résultant de livraisons de marchandises dont l'entrée en Roumanie a eu lieu à partir du 1^{er} octobre 1932, de même que toutes les créances en marchandises créées après l'entrée en vigueur de cet accord. Les créances nouvelles en marchandises se répartissent en deux groupes :

1^o Créances résultant de l'exportation de marchandises dont l'origine suisse est prouvée par un certificat d'origine suisse ;

2^o Créances résultant de l'exportation de marchandises non accompagnées d'un certificat d'origine suisse, mais provenant d'opérations commerciales de maisons de commerce domiciliées en Suisse.

La Banque Nationale Suisse n'effectue des paiements aux créanciers de la catégorie 2 qu'à la fin de chaque mois et pour autant qu'à ce moment-là les créanciers exportateurs de marchandises accompagnées d'un certificat d'origine

suisse (lettre 1) ont reçu la contre-valeur des versements effectués pour eux auprès de la Banque Nationale de Roumanie.

b) 35 % des versements sont passés au crédit du compte affecté aux créances résultant de livraisons de marchandises dont l'entrée en Roumanie a eu lieu avant le 1^{er} octobre 1932. Les montants portés à ce compte servent à payer les créanciers suisses ayant vendu les marchandises, sans tenir compte de l'origine de celles-ci, dans l'ordre chronologique des versements effectués auprès de la Banque Nationale de Roumanie.

c) 10 % des versements sont passés au crédit du compte des créances financières. Ce compte sert à payer les créanciers suisses possédant des créances ne résultant pas de la vente de marchandises, pour autant que la création de ces créances remonte à une date antérieure à celle de l'entrée en vigueur de cet accord.

d) 10 % des versements sont mis à la disposition de la Banque Nationale de Roumanie.

VI. A la fin de chaque mois, l'excédent restant à l'un des deux comptes affectés aux créances nouvelles (V. a) et aux créances anciennes (V. b) est viré à l'autre compte, pour autant que les créanciers de celui-ci n'ont pas été intégralement payés au cours du mois.

VII. Si, dans les relations d'affaires entre deux parties contractantes dont l'une établie en Suisse et l'autre établie en Roumanie, la possibilité se présente d'une compensation directe de créances résultant d'achats et de ventes réciproques, il est loisible aux deux banques d'émission d'autoriser cette compensation.

*
* *

Au 31 décembre 1933, le compte général des opérations avec la Suisse, tenu à la Banque Nationale de Roumanie, se présente comme suit :

a) Paiements effectués à la Banque Nationale de Roumanie par les importateurs roumains en faveur des créanciers suisses	Lei 415.503.000
b) Paiements effectués par la Banque Nationale de Roumanie aux exportateurs roumains par l'ordre de la Banque Nationale Suisse.....	Lei 395.864.000
<i>Solde en faveur de la Banque Nationale Suisse...</i>	<u>Lei 19.639.000</u>

Le Conseil fédéral suisse, parlant de l'accord de « clearing » avec la Roumanie, dit entre autres ceci (1) :

« Le solde du « clearing » est tombé à un moment donné à 500.000 francs, ce qui peut être considéré comme très favorable si l'on considère les grosses sommes qui sont en jeu dans nos relations avec la Roumanie. Nous pouvons donc dire que le « clearing » avec la Roumanie a fonctionné jusqu'à présent d'une manière satisfaisante et a permis en même temps à notre exportation d'augmenter dans une mesure appréciable. »

Cette déclaration ne prête pas à équivoque. Elle nous montre d'une façon claire et nette que le « clearing » peut donner de très bons résultats, ce qui nous permet de conclure que dans une époque comme la présente, où les restrictions économiques abondent, le « clearing » ne doit pas être considéré comme un complément des mesures restrictives mais, tout au contraire, comme le seul moyen capable de limiter l'effet fâcheux de ces dernières.

Rendons donc hommage au gouvernement roumain d'avoir reconnu les vraies qualités du « clearing » et d'avoir fortifié, grâce aux accords qu'il a conclus, nos rapports économiques, profondément ébranlés à un moment donné, avec la plupart des pays auxquels nous sommes spécialement attachés par nos relations de commerce.

(1) VIII^e Rapport du Conseil fédéral (2 mars 1934).

ANNEXES

Annexe 1

DEMANDE D'IMPORTATION AU MINISTÈRE
DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE

- I. — 1^o *Le nom de l'importateur.....*
 2^o *La profession*
 3^o *L'adresse*
 4^o *Le numéro de l'inscription dans le
 registre de commerce de la Chambre de commerce
 et d'industrie de*

II. — L'IMPORTATION DEMANDÉE :

- 5^o *Le numéro de l'article du tarif douanier ou des
 articles qui composent le groupe respectif.....*
 6^o *La description de la marchandise.....*
 7^o *La qualité et la valeur de la marchandise solli-
 citée par pays :*

La quantité et la valeur	Le pays de provenance	Le pays de provenance	Le pays de provenance	Le pays de provenance	TOTAL
Kilos					
Lei					

L'office..... Kilos

- 8^o L'office (ou les
 offices) où on paie-
 ra les droits d'en-
 trée. — —
 — —
 — —
 — —

III. — DES DATES STATISTIQUES :

La quantité importée pendant l'année	Pays de provenance	Pays de provenance	Pays de provenance	Pays de provenance	Pays de provenance
	Quantité Kilos	Quantité Kilos	Quantité Kilos	Quantité Kilos	Quantité Kilos
1931	Trim. I.				
	— II.				
	— III.				
	— IV.				
1932	Trim. I.				
	— II.				
	— III.				
	— IV.				
1933	Trim. I.				
	— II.				

9° Les quantités plus haut nommées ont été importées par le soussigné et je peux présenter, sur demande du Ministère de l'Industrie et du Commerce, les déclarations douanières pour la justification de l'importation.

Signature du Pétitionnaire :

ROUMANIE
MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE
DIRECTION POUR LA RÉGLEMENTATION
DE L'IMPORTATION

Le numéro de sortie.....

La date de l'émission.....

.....

Comme suite à votre demande, enregistrée au Ministère de l'Industrie et du Commerce sous le N° nous vous remettons :

L'AUTORISATION D'IMPORTATION N°

qui est valable pendant 3 (trois) mois depuis la date de l'émission et seulement pour la marchandise décrite dans l'autorisation.

.....

.....est autorisé..... d'importer, conformément aux dispositions du Journal du Conseil des Ministres, N° 1234 du 22 novembre 1932, publié dans le *Moniteur Officiel* N° 276 du 24 novembre 1932, et conformément aux prévisions des décisions du Ministère de l'Industrie et du Commerce, émises sur la base du Journal plus haut mentionné, les marchandises suivantes :

1° Le numéro de l'article douanier.....

2° La description de la marchandise.....

.....

.....

3° La quantité (le poids)

4° Le pays d'où on fait l'importation.....

5° L'Office de douane qui perçoit les droits d'entrée

.....

Le Chef de Service :

Le Chef de la Section :

Note. — Au cas que la quantité admise à l'importation par la présente autorisation sera introduite dans le pays partiellement, l'office de douane notera chaque transport dans le tableau ci-dessous.

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

De la quantité admise à l'importation fut introduit jusqu'à présent :

N° crl.	La date de l'entrée	La marchandise entrée			Nom et pré- nom du fonc- tionnaire qui a perçu les droits d'entrée	La quantité qui reste à être importée
		Unité de poids	Quantité	La déno- mination		
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
11						
12						

Observations. — a) On n'écrit sur ce formulaire qu'avec de l'encre.

b) L'office douanier qui perçoit les droits d'entrée appliquera son estampe sur le carré correspondant aux numéros d'entrée.

7	8	9	10	11	12
---	---	---	----	----	----

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages consultés :

- BAICOIANU (C.). — *L'histoire de notre politique douanière et commerciale depuis le règlement organique jusqu'à nos jours.* (Bucarest, 1904.)
- CODRESCO (Fl.). — Contingentarea și regimul devizelor în România. (*Tiparnita*, 1933.)
- GHEORGHIU (D.). — Politica vamală și comercială a României după război, comparativ cu politica altor state. (*Cartea Românească*, 1929.)
- HALLUNGA (Al.). — *L'évolution et la révision récente du tarif douanier en Roumanie.* (Paris, Dalloz, 1928.)

Documents, Revues et Journaux consultés :

- La situation économique et financière de l'Allemagne ; exposé des conséquences de la guerre mondiale. (*Elaboré par l'Office de statistique allemand, Berlin*, 1923.)
- Buletinul Uniunii Camerilor de Comerț și de Industrie.* (Anul VIII, numerele 1-2, Ianuarie-Februarie 1933.)
- Raportul Consiliului de Administrație și Raportul Consiliului de Cenzori a Băncii Naționale Române către Adunarea Acționarilor,* din 18.II.1934.
- Colectia Monitorului Oficial* (1910-1934).

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE : *L'évolution du tarif douanier roumain.*

<i>Chapitre Premier.</i> — Historique.....	13
<i>Chapitre II.</i> — L'influence de la guerre sur l'économie mondiale.	25
Renonciation aux conventions de commerce d'avant-guerre et ses causes.....	26
Païement de réparations.....	28
<i>a)</i> à titre de réparations	29
<i>b)</i> à titre de reconstruction.....	30
<i>c)</i> à titre de restitution.....	30
<i>Chapitre III.</i> — Les différentes phases de la politique douanière roumaine après la guerre	36

DEUXIÈME PARTIE ; *L'organisation douanière de la Roumanie*

<i>Chapitre Premier.</i> — Généralités	51
<i>Chapitre II.</i> — L'organisation douanière de la Roumanie.....	54
<i>A)</i> Au point de vue géographique.....	54
<i>B)</i> Au point de vue administratif.....	58
<i>C)</i> Le régime des marchandises.....	61
1 ^o Trafic terrestre.....	62
2 ^o Trafic par eau	63
3 ^o Trafic aérien.....	69
<i>D)</i> Entrepôts douaniers.....	82
1 ^o Entrepôts réels.....	82
2 ^o Entrepôts nominaux.....	85
<i>E)</i> Bureaux pour opérations douanières et expéditions..	85
I. Les bureaux pour opérations douanières et expéditions des institutions de l'État.....	86

II. Les entreprises privées pour opérations douanières	86
F) Infractions douanières.....	88
G) La surveillance des frontières.....	92

TROISIÈME PARTIE : *Le contingentement et le régime des devises.*

<i>Chapitre Premier.</i> — Généralités	97
<i>Chapitre II.</i> — L'organisation du contingentement.....	105
<i>Chapitre III.</i> — La procédure.....	114
<i>Chapitre IV.</i> — Le régime des devises.....	121
<i>Chapitre V.</i> — Le clearing	134
1° Le clearing.....	138
2° La compensation en marchandises	139

CHANTENAY, IMPRIMEUR, PARIS. — 4-12-34
